

Rechtliche Fragen aus dem Problemkreis der interkantonalen Zusammenarbeit

DISSERTATION

der Rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät
der Universität Zürich
zur Erlangung der Würde eines Doktors der Rechtswissenschaft

vorgelegt von
BERNHARD KAMER
Arth SZ und Zürich

genehmigt auf Antrag der
Herren PD Dr. M. Usteri und Prof. Dr. H. Nef

1981
EDUARD TRUNINGER AG
ZÜRICH



Digitized by the Internet Archive
in 2026

Rechtliche Fragen aus dem Problemkreis der interkantonalen Zusammenarbeit

DISSERTATION

der Rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät
der Universität Zürich
zur Erlangung der Würde eines Doktors der Rechtswissenschaft

vorgelegt von
BERNHARD KAMER
Arth SZ und Zürich

genehmigt auf Antrag der
Herren PD Dr. M. Usteri und Prof. Dr. H. Nef

1981
EDUARD TRUNINGER AG
ZÜRICH

Die Rechts- und staatswissenschaftliche Fakultät gestattet hierdurch die Drucklegung vorliegender Dissertation, ohne damit zu den darin ausgesprochenen Anschauungen Stellung zu nehmen.

Zürich, den 14. Februar 1972

Der Dekan:

Prof. Dr. D. Schindler



WIDMUNG

Meiner Familie, im besonderen meiner lieben Frau

INHALTSVERZEICHNIS

Einleitung	7
1. Abschnitt - Allgemeiner Teil	
Quellen und Arten interkantonaler Zusammenarbeit	9
1. Kapitel - Quellen des interkantonalen Rechts	9
I. Bundesrechtliche Bestimmungen	10
1. Die Bundesverfassung als Quelle interkantonomer Zusammenarbeit	10
a) Die Kompetenzzuweisung als Quelle für den interkantonalen Bereich	12
b) Der Art. 7 der Bundesverfassung	13
aa) Die "Aufmunterung" an die Kantone	15
bb) Das Verbot des Abschlusses von besonderen Bündnissen und Verträgen politischen Inhalts	17
c) Weitere Bestimmungen in der Bundesverfassung	18
2. Weitere Quellen im bundesrechtlichen Bereich	21
II. Kantonalrechtliche Bestimmungen	22
III. Völkerrecht als Quelle interkantonomer Rechts ?	24
IV. Interkantonales Recht	26
2. Kapitel - Rechtsformen für den interkantonalen Bereich	27
I. Öffentlich-rechtliche Verträge	28
1. Das Konkordat	28
2. Das Verwaltungsabkommen	29
Exkurs - Die Abgrenzung "hoheitlicher und nicht-hoheitlicher Bereich" als Entscheidung über die Natur des Vertragswerkes	36
II. Die interkantonale Anstalt	37
1. Die öffentliche Anstalt	37
2. Die interkantonale Anstalt	38
III. Formen aus dem Privatrecht	39

2. Abschnitt - Spezieller Teil	
Ausgewählte Fragen aus dem Problemkreis interkantonaler Zusammenarbeit	42
3. Kapitel - Die innerkantonale Kompetenz zum Abschluss interkantonaler Vertragswerke	42
I. Der Begriff "Abschluss"	42
II. Die Kompetenz bei Vertragswerken des eigenen Wirkungsbereichs	43
1. Positiv-rechtliche Kompetenzordnung	43
2. Regelung bei Fehlen oder Mangelhaftigkeit der innerkantonalen Kompetenzordnung	45
III. Die Frage nach der Zulässigkeit bundesrechtlicher Bestimmungen	49
1. für den eigenen Wirkungsbereich	50
2. für den übertragenen Wirkungsbereich	51
4. Kapitel - Die Bundesgenehmigung interkantonaler Vertragswerke	56
I. Die positiv-rechtlich umschriebene Vorlegungspflicht in der Bundesverfassung und ihre Befolgung	56
II. Die genehmigungspflichtigen Verträge	57
1. des eigenen Wirkungskreises	57
2. aus dem übertragenen Wirkungskreis	61
III. Rechtsfolgen der Genehmigung	63
1. bei interkantonalen Vertragswerken aus dem eigenen Wirkungsbereich	63
2. bei interkantonalen Vertragswerken aus dem übertragenen Wirkungsbereich	65
5. Kapitel - Die Finanzkompetenz der Vertragspartner	66
I. Die innerkantonale Regelung als Ausgangspunkt	66
II. Die lückenlose Regelung der finanziellen Folgen im Vertragswerk	67

III. Neue und gebundene Ausgaben (im interkantonalen Bereich)	68
1. Voraussehbarkeit und fehlendes freies Ermessen der Verwaltung als Merkmal der gebundenen Ausgaben	70
2. Die Interessen der Vertragspartner als entscheidendes Kriterium für die Bindung des freien Ermessens	73
Exkurs - Der interkantonale Verband	77
Literaturverzeichnis	80

EINLEITUNG

"Die Verträge zwischen Gliedstaaten im Bundesstaat gehören zum Problemkreis des Föderalismus, sie stehen im Spannungsfeld der Kompetenzbereiche von Bund und Gliedstaaten." Dieser einleitenden Feststellung von Schaumann (1) in seinem Referat an der Tagung der deutschen Staatsrechtslehrer vom 12. bis 15. Oktober 1960 in Köln steht die Schlussbemerkung seines Vorredners Hans Schneider (2) gegenüber: "Während Bund-Länder-Verträge eine Reihe von grundsätzlichen Verfassungsfragen aufwerfen, bilden die Abkommen der Gliedstaaten eine vergleichsweise harmlose Erscheinung." Dieser (scheinbare?) Widerspruch mag sowohl durch das unterschiedliche Bearbeitungs- und Betrachtungsfeld der beiden Berichterstatter zum Thema "Verträge zwischen Gliedstaaten im Bundesstaat" bedingt sein wie auch durch den Gesichtspunkt, unter welchem diese Feststellungen erfolgen: Schneider als Fazit einer eher abstrakten Abhandlung zum Teil spezifisch deutscher Probleme, Schaumann als Auftakt zu seinem Ergänzungsreferat, das die schweizerischen Verhältnisse in den Vordergrund stellt.

Die vorliegende Arbeit geht von der Bemerkung von Schaumann aus, geht es doch darum, einzelne Probleme der Zusammenarbeit der Glieder des schweizerischen Bundesstaates zu beleuchten, Probleme, die durch das in der letzten Zeit wieder vermehrt in den Vordergrund getretene und von

-
- (1) Wilfried Schaumann, Verträge zwischen Gliedstaaten im Bundesstaat, in Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtler (VVDStRL), Heft 19, Berlin 1961 (in der Folge zit. Schaumann, Verträge), S. 86.
 - (2) Hans Schneider, Verträge zwischen Gliedstaaten im Bundesstaat, in VVDStRL, Heft 19, Berlin 1961 (in der Folge zit. Schneider, Verträge), S. 29.

vielen eifrig verfochtene Zusammengehen und Zusammenwirken der Kantone (3) einer Beachtung wert scheinen. Sie will auch versuchen, einen Beitrag zur klareren und besseren Handhabung der gegebenen Möglichkeiten einer interkantonalen Zusammenarbeit zu leisten.

(3) vgl. hierzu die Tätigkeit der "Stiftung für Eidgenössische Zusammenarbeit" in Solothurn und deren verschiedene Publikationen; Hinweis darauf bei Ulrich Häfelin, Der kooperative Föderalismus in der Schweiz, in Referate und Mitteilungen des Schweizerischen Juristenvereins, 103. Jg. (1969) Heft 2 (in der Folge zit. Häfelin, Föderalismus), S. 693.

1. ABSCHNITT - Allgemeiner Teil

QUELLEN UND ARTEN INTERKANTONALER ZUSAMMENARBEIT

1. KAPITEL

QUELLEN DES INTERKANTONALEN RECHTS

Es scheint auf Anhieb hin klar zu sein, dass die Quellen für jegliche Form der Zusammenarbeit von Gliedstaaten in einem Bundesstaat nicht beschränkt auf ein einziges Rechtsgebiet gefunden werden können. Es geht aus dem Wesen der sich binden wollenden Partner hervor, dass diese nebst ihren eigenen, ihrer Autonomie (1) gemäss anwendbaren Normen auch diejenigen des ihnen übergeordneten Bundesstaates zu beachten haben. Sie leiten ihre eigene staatsrechtliche Stellung aus den Grundnormen des Bundesstaates ab (2), weshalb erster Ausgangspunkt bei der Suche nach den Quellen das - geschriebene und ungeschriebene - Recht des Bundes sein muss. Aus der Besonderheit der Rechtsstruktur des Bundesstaates ergibt sich zudem, dass als zweite Stufe auch das Recht des Gliedstaates selbst massgebend ist bei der Suche nach der Herkunft der Grundlagen zwischengliedstaatlicher Beziehungen. Ein drittes Moment drängt sich sogleich auf: Wir sprechen im Titel der Arbeit zwar von interkantonaler Zusammenarbeit, da sie sich auf die Behandlung der schweizerischen Verhältnisse beschränken wird; in einen weitem Rahmen gestellt müsste aber - wie in diesem Abschnitt bereits getan - von gliedstaatlichen Beziehungen gesprochen werden. Aus dieser Terminologie erhellt, dass nebst den beiden bereits erwähnten Quellenbe-

(1) siehe hinten II. und III.

(2) Fritz Fleiner/Zaccaria Giacometti, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Zürich 1949 (in der Folge zit. Fleiner/Giacometti, Bundesstaatsrecht), S. 41.

reichen auch das Völkerrecht zu beachten ist. Im weitem gilt es zu prüfen, ob das interkantonale Recht selbst als Quelle wirkt. - Es ergibt sich somit eine Vierteilung in der Suche nach den Rechtsquellen für Uebereinkommen zwischen Gliedstaaten, in concreto zwischen Kantonen:

- Bundesrecht
- kantonales Recht
- Völkerrecht
- interkantonales Recht

I. BUNDESRECHTLICHE BESTIMMUNGEN

Es erscheint die oben vorgenommene Vierteilung nicht nur in ihrer Unterscheidung selbst als gerechtfertigt, sondern ebenso sehr die vorgesehene Reihenfolge, denn die erste und wichtigste Quelle ist das Recht des Gesamtstaates. Fraglich und im folgenden zu prüfen bleibt vor allem, wo sich die Quellen im bundesstaatlichen Bereich finden, aber auch, ob diesen Quellen im einzelnen Verbindlichkeit zukommen kann.

1. Die Bundesverfassung als Quelle interkantonalen Rechts

Die Verfassung - im weitem Bereich - hat ihrer Bedeutung nach die tragenden Ideen des Staates darzulegen und gleichzeitig die Zuordnung der Funktionen vorzunehmen (3). Dass die Verfassung des Bundesstaates auch die Bereiche

(3) Fleiner/Giacometti, Bundesstaatsrecht, S. 21ff.; Zaccaria Giacometti, Das Staatsrecht der schweizerischen Kantone, Zürich 1941 (in der Folge zit. Giacometti, Kantonales Staatsrecht), S. 15ff.; Jean-François Aubert, *Traité du droit constitutionnel suisse*, Paris/Neuchâtel 1967 (in der Folge zit. Aubert, *Droit constitutionnel*), Bd. I, S. 101ff.; Antoine Favre, *Droit constitutionnel suisse*, Fribourg 1966 (in der Folge zit. Favre, *Droit constitutionnel*), S. 43ff.

des Gliedstaates beschlägt, steht fest. Denn gerade der Gedanke, den Staat als föderalistisches Gebilde einzustufen, muss darin manifest sein (4). Dies bedingt nicht nur eine dementsprechende Formulierung, die auch hier - z. B. im Ingress und in Art. 1 der Bundesverfassung - dieses Selbstverständnis als Bundesstaat zum Ausdruck bringt, sondern ebenso sehr eine erste und bereits umfassende Regelung der Kompetenzen (5). Denn was wäre es von Nutzen, zwar in der Verfassung sich als Bundesstaat zu bezeichnen, die tragenden Elemente dieser Staatsform aber im Grundgesetz ausser Acht zu lassen?!

Die Verfassung der schweizerischen Eidgenossenschaft stellt denn auch eine Fülle von Bestimmungen zur Verfügung, die uns auf einen Bundesstaat hinweisen können. Dass nicht alle davon auf den ersten Blick als solch' typisch bundesstaatliches Moment in Erscheinung treten, mag der Tatsache zuzuschreiben sein, dass sie sich in ähnlicher Ausdrucksart auch in andern Verfassungen finden könnten; stellen sie dort allenfalls reine Programmartikel dar, so beinhalten sie in einer Bundesverfassung darüber hinaus Aussagen über den Aufbau des Staates und die Zuweisung der einzelnen Aufgaben bei der Erfüllung der dem Staat anfallenden Aufgaben. "Der Staat (der Bund) ist für die Erstellung eines verkehrsgerechten Autobahnnetzes besorgt" besagt unter jeder Staatsform (auch im Bundesstaat), dass dem Staate die Pflicht ob-

-
- (4) Werner Kägi, Die Verfassung als rechtliche Grundordnung des Staates, Zürcher Habil, Zürich 1945, S. 17; ders., Vom Sinn des Föderalismus, im Jahrbuch "Die Schweiz" der Neuen Helvetischen Gesellschaft (NHG) 1944, S. 12ff.
- (5) Fleiner/Giacometti, Bundesstaatsrecht, S. 31; Aubert, Droit constitutionnel, S. 102, 111ff.; Favre, a. a. O.; Martin Usteri, Theorie des Bundesstaates, Zürcher Diss, Zürich 1954 (in der Folge zit. Usteri, Bundesstaat), S. 270ff.; William E. Rappard, Die Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft 1848-1948, Zürich 1948 (Uebersetzung), S. 149ff.

liegt, das Verkehrsnetz durch Autobahnen zu ergänzen. Im Bundesstaat allerdings kommt ein weiteres hinzu, das einer solchen Verfassungsbestimmung zu entnehmen ist: die Kompetenzzuweisung. So ist es Sache des Bundes - und nicht seiner Gliedstaaten -, den Autobahnbau durchzuführen.

a) Die Kompetenzzuweisung als Quelle für den interkantonalen Bereich

Eine erste Quelle - für den Bereich zwischenkantonomaler Beziehungen negativ - bilden alle jene Verfassungsbestimmungen, die dem Bund eine Kompetenz zuweisen. Alle Gesetzgebungsbereiche, die die Verfassung dem Bunde vorbehält, sind dem Machtbereich der Kantone entzogen, wie dies Art. 3 BV auch noch ausdrücklich festhält (6/7/8). Nicht nur, dass es ihnen verwehrt ist, darüber eigene Bestimmungen zu erlassen, sie können selbstverständlich auch nicht mit andern Kantonen hierüber irgendwelche Uebereinkommen abschliessen. Dies gilt als Maxime; allerdings sind alle jene Gebiete von dieser Maxime nicht betroffen, in denen die Kompetenz beim Bund liegt und dieser seinerseits wieder die Kantone ermächtigt oder verpflichtet, Ausführungs- oder Ergänzungsbe-

-
- (6) Art. 3 BV: "Die Kantone sind souverän, soweit ihre Souveranität nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist, und üben als solche alle Rechte aus, welche nicht der Bundesgewalt übertragen sind."
- (7) Nach der herrschenden schweizerischen Lehre ist die Kompetenzzuweisung an den Bund abschliessend geregelt, auch ohne Bezugnahme auf den ausdrücklichen Vermerk in Art. 3 BV; vgl. Fleiner/Giacometti, Bundesstaatsrecht S. 66 letzter Satz; Walther Burckhardt, Kommentar der schweizerischen Bundesverfassung vom 29. Mai 1874, 3. Aufl., Bern 1931 (in der Folge zit. Burckhardt, Kommentar) S. 14.
- (8) vgl. für die Bundesrepublik Deutschland Art. 30 GG und hiezu Walter Rudolf, Bund und Länder im aktuellen deutschen Verfassungsrecht, Bad Homburg 1968, S. 17 und dort zitierte Autoren (in der Folge zit. Rudolf, Bund).

stimmungen zu erlassen, oder aber Teilgebiete der Regelung durch die Kantone überlässt. Dies kann auch eine Ermächtigung zu zwischenkantonaler übereinstimmender Regelung zur Bewältigung der Aufgabe enthalten (9).

b) Der Art. 7 der Bundesverfassung:

"Besondere Bündnisse und Verträge politischen Inhalts zwischen den Kantonen sind untersagt.

Dagegen steht ihnen das Recht zu, Verkommnisse über Gegenstände der Gesetzgebung, des Gerichtswesens und der Verwaltung unter sich abzuschliessen; jedoch haben sie dieselben der Bundesbehörde zur Einsicht vorzulegen, welche, wenn diese Verkommnisse etwas dem Bunde oder Rechten anderer Kantone Zuwiderlaufendes enthalten, deren Vollziehung zu hindern befugt ist. Im entgegengesetzten Falle sind die betreffenden Kantone berechtigt, zur Vollziehung die Mitwirkung der Bundesbehörden anzusprechen."

Jede Verfassungsbestimmung, die eine Kompetenzzuweisung an den Bund enthält, ist - unter den oben gemachten Einschränkungen - ein Verbot für zwischenkantonale Zusammenarbeit. Während diese erste Schranke für die Kooperation bei der Lektüre unserer Verfassung nicht augenfällig ist, so stellt der oben zitierte erste Absatz von Art. 7 BV eine weitere Einschränkung für den Raum der interkantonalen Beziehungen dar; diese Einschränkung erscheint auf den ersten Blick als die umfassendere und zugleich klar formulierte. Zwar geht vom Sinn dieser Bestimmung nicht ein Verbot von Verträgen politischen Inhalts schlechthin aus, wie es eine heute vorgenommene textkritische Auslegung etwa stipulieren könnte; immerhin lässt sich darin eine Schranke finden, die, aus ihrer Entstehungsgeschichte gesehen, psychologische Auswirkungen haben kann, indem darin eine grundsätzliche Missbilligung oder wenigstens ein Misstrauen des Bundes gegenüber der Zusammenarbeit seiner Glieder er-

(9) siehe hinten 3. Kap. III.

kennbar ist. Die Bestimmung war denn auch bereits in gleicher Form in der Bundesverfassung von 1848 enthalten und fand sich schon in den Entwürfen hiezu von 1832 und 1833 (10); sie stellt somit nicht nur eine Reaktion auf den eigentlichen Sonderbund von 1843/45 dar, sondern sollte generell die zahlreichen besonderen Verträge innerhalb der Eidgenossenschaft, wie sie beinahe seit deren Gründung immer wieder auftraten (11) und in den dreissiger Jahren des 19. Jahrhunderts im Zuge der Auseinandersetzung zwischen konservativen und liberalen Kräften erneut zu besonderer Blüte kamen (12), bekämpfen. Zwar waren solche Bündnisse schon immer verpönt (13), doch wurde ihnen nicht wirksam genug begegnet, was nun beim Uebergang vom Staatenbund zum Bundesstaat endlich getan werden sollte, um dem jungen Staat das zu ersparen, was dem Staatenbund manchmal und insbesondere zur Zeit des eben überwundenen Sonderbunds "an den Rand des Abgrundes gebracht" hat (14).

Dass nicht Verträge jeden politischen Inhalts vom Verbot gemäss Art. 7 BV betroffen sein können, ergibt sich schon aus dessen Formulierung "besondere Bündnisse und Verträge politischen Inhalts", vielmehr aber noch aus dem darauffolgenden Absatz bzw. dessen erstem Satz. Die Materien, wie sie dort aufgezählt sind und wie sie den Kantonen zum Ab-

(10) vgl. Simon Kaiser und Johann Strickler, *Geschichte und Texte der Bundesverfassungen der schweizerischen Eidgenossenschaft ...*, Bern 1901, S. 273, 219.

(11) Burckhardt, *Kommentar*, S. 72.

(12) Simon Kaiser, *Das schweizerische Staatsrecht* (in: *Die Wissenschaft des Schweizerischen Rechtes*), 3. Buch: *Das Bundesrecht*, St. Gallen 1860, S. 163f.; Johannes Meyer, *Geschichte des Schweizerischen Bundesrechtes* II. Bd. Winterthur 1875, S. 73.

(13) Burckhardt, *Kommentar*, S. 72.

(14) vgl. N 12: Simon Kaiser, a. a. O.

schluss von Vereinbarungen überlassen sind, beschlagen nach unserem Empfinden ebenfalls die Politik. In einem engeren Sinn allerdings ist dann von politischem Inhalt zu sprechen, wenn es um Bestimmungen - oder Verträge - geht, die sich mit der Machtentfaltung des Staatswesens befassen (15). So stellt der Ausdruck "besondere Bündnisse und Verträge politischen Inhalts" recht eigentlich eine Tautologie dar. Wir können daraus den Schluss ziehen, welch bedeutendes Problem die Frage der Beziehungen zwischen den künftigen Gliedern des Bundesstaates für diesen selbst in seinem Werden darstellte.

Bedeutet der erste Absatz von Art. 7 BV eine Schranke für interkantonale Kooperation, so stellt der zweite umgekehrt eine Aufmunterung des Bundes an seine Glieder dar, sich in Zusammenarbeit an die ihnen verbleibenden Materien heranzuwagen. Bedarf es solcher oder ähnlich formulierter Verfassungsbestimmungen überhaupt, schöpfen die Kantone ihre Berechtigung zum Zusammengehen daraus, sind sie somit Quellen für das interkantonale Recht?

aa) Die "Aufmunterung" an die Kantone

So klar, wie im bereits Gesagten davon ausgegangen werden konnte, dass eine Kompetenzzuweisung an den Bund jegliches Recht der Kantone auf Legiferierung und dadurch auch auf Zusammenarbeit untereinander ausschliesst, so eindeutig kann gesagt werden, dass eine Kompetenz bei den Gliedstaaten deren Recht auf Paktieren beinhaltet. Denn die Gliedstaaten eines Bundesstaates schöpfen ihre staatsrechtliche Stellung aus

(15) Burckhardt, Kommentar, S. 73; Fleiner/Giacometti, Bundesstaatsrecht, S. 163.

dem Bundesverfassungsrecht (16). Darin enthalten ist aber als "föderalistische Selbstverständlichkeit" (17) die Befugnis zum Abschluss von Verträgen durch die Gliedstaaten, die generelle Kompetenz (18), die zumeist nicht in die Grundnormen des Gesamtstaates aufgenommen worden ist (19). Deshalb ist die Tatsache, dass eine Kompetenz dem Bunde durch die Verfassung nicht zugewiesen wird, dass sich die Bundesverfassung über eine Kompetenz überhaupt ausschweigt, die eigentliche Quelle für das interkantonale Recht; denn dadurch steht es den Kantonen zu, ein solches Sachgebiet zu behandeln, und es ist - generell gesehen - ihnen überlassen, wie sie dies zu tun gedenken.

Der "vereinbarungsfeindliche" erste Absatz des uns vorliegenden Verfassungsartikels wird durch eine strikte Einhaltung der Kompetenzaufteilung zwar nicht gegenstandslos, wohl aber die Aufmunterung gemäss dem zweiten Absatz. Fraglich ist lediglich, ob diese letztere Bestimmung dann von Bedeutung ist, wenn der Bund eine Kompetenz, die ihm zugewiesen ist, teilweise wieder an seine Glieder zurückgibt. Dies wird später zu beantworten sein. Festzuhalten ist hier aber, dass die Bestimmung des ersten Satzes im zweiten Absatz von Art. 7 BV dann jedenfalls ohne jede Bedeutung (als Quelle) ist, wenn sich die Rechtsverhältnisse zwischen den Kantonen auf die ihnen zukommende eigene (und nicht übertragene) Kompetenz beschränken (20).

(16) Hanspeter Kehrli, Interkantonales Konkordatsrecht, Diss. Zürich, Bern 1968 (in der Folge zit. Kehrli, Konkordatsrecht), S. 35.

(17) Schneider, Verträge, S. 2.

(18) Häfelin, Föderalismus, S. 578.

(19) z.B. Bundesrepublik Deutschland, Republik Oesterreich.

(20) vgl. 3. Kap.

- bb) Das Verbot des Abschlusses von besondern Bündnissen und Verträgen politischen Inhalts

Dass mit der Kompetenzzuweisung auch das Recht zum Abschluss von Vereinbarungen verbunden ist, gilt nicht ohne Beachtung des Verbotes gemäss erstem Absatz. Dieses kann eine gewisse Bedeutung haben, wollen wir nicht davon ausgehen, dass die ungeschriebene Verpflichtung der Glieder zur Treue gegenüber dem Bund, die aus dem Wesen des Bundesstaates herausfliesst (21), an sich genüge.

Diese "Bundestreue", die zu "bundesfreundlichem Verhalten" (22) zwingt, d.h. besondere, gegen die Interessen des Bundes (und somit auch der andern, nicht beteiligten Kantone als Mit-Glieder dieses Bundes) gerichtete Bündnisse untersagt, ist die eigentliche Schranke interkantonaler Zusammenarbeit, die sich im Verbot von Art. 7 Abs. 1 BV konkretisiert hat. Dass ein solches Verbot, "dessen Verletzung die Existenzgrundlage des Bundesstaates berührt" (23), in unserer Verfassung zu finden ist - im Gegensatz z.B. zum deutschen Grundgesetz (24) - lässt sich aus der wechselvollen Geschichte der Eidgenossenschaft begreifen. Sie spricht deshalb nicht nur von "besondern Bündnissen", sondern von "Verträgen politischen Inhalts", Verträge also, die

-
- (21) aber auch schon für die frühere Geschichte der Eidgenossenschaft von grosser Bedeutung war (vgl. Burckhardt, Kommentar, S. 72f.).
- (22) Peter Schneider, Rechtsgutachten zur verfassungsrechtlichen Beurteilung des Staatsvertrages über die Errichtung der Anstalt des öffentlichen Rechts "Zweites Deutsches Fernsehen" vom 6. Juni 1961, in Schriftenreihe des Zweiten Deutschen Fernsehens, Heft 3 (in der Folge zit. Schneider, Rechtsgutachten ZDF) S. 63 Anm. 2.
- (23) Schneider, Rechtsgutachten ZDF, S. 63.
- (24) ebensowenig wie die ausdrücklich erwähnte Befugnis zum Abschluss zwischengliedstaatlicher Vereinbarungen, vgl. N. 19; hingegen sind ähnliche Bestimmungen im österreichischen Bundesverfassungsgesetz und in der Constitution of the United States of America zu finden (vgl. Schaumann, Verträge, S. 101).

die äussere Machtentfaltung des oder der Kantone betreffen (25). Es lässt sich deshalb festhalten, dass auch das Verbot gemäss Art. 7 Abs. 1 BV nur insoweit eine Rechtsquelle für das interkantonale Recht darstellt, als es sich um die Konkretisierung eines an sich bestehenden Grundsatzes handelt.

c) Weitere Bestimmungen in der Bundesverfassung

Die Bundesverfassung enthält über das Verbot politischer Verträge und besonderer Bündnisse und die anschliessende Aufmunterung hinaus weitere Bestimmungen, die die zwischenkantonalen Verhältnisse berühren. Sie seien hier der Vollständigkeit halber aufgezählt:

Art. 9 BV :

Ausnahmsweise bleibt den Kantonen die Befugnis, Verträge über Gegenstände der Staatswirtschaft, des nachbarlichen Verkehrs und der Polizei mit dem Auslande abzuschliessen; jedoch dürfen dieselben nichts dem Bunde oder den Rechten anderer Kantone Zuwiderlaufendes enthalten.

Art. 14 BV :

Die Kantone sind verpflichtet, wenn Streitigkeiten unter ihnen vorfallen, sich jeder Selbsthilfe, sowie jeder Bewaffnung zu enthalten und sich der bundesmässigen Entscheidung zu unterziehen.

Art. 15 BV :

Wenn einem Kanton vom Ausland plötzlich Gefahr droht, so ist die Regierung des bedrohten Kantons verpflichtet, andere Kantone zur Hilfe zu mahnen, unter gleichzeitiger Anzeige an die Bundesbehörde und unvor- greiflich den späteren Verfügungen dieser letzteren. Die gemahnten Kantone sind zum Zuzuge verpflichtet. Die Kosten trägt die Eidgenossenschaft.

(25) vgl. N 15.

Art. 16 BV :

Bei gestörter Ordnung im Innern, oder wenn von einem andern Kantone Gefahr droht, hat die Regierung des bedrohten Kantons dem Bundesrate sogleich Kenntnis zu geben, damit dieser innert den Schranken seiner Kompetenz (Art. 102 Ziff. 3, 10 und 11) die erforderlichen Massregeln treffen oder die Bundesversammlung einberufen kann. In dringenden Fällen ist die betreffende Regierung befugt, unter sofortiger Anzeige an den Bundesrat, andere Kantone zur Hilfe zu mahnen, und die gemahnten Stände sind zur Hilfeleistung verpflichtet.

.....

Art. 17 BV :

In den durch die Artikel 15 und 16 bezeichneten Fällen ist jeder Kanton verpflichtet, den Truppen freien Durchzug zu gestatten. Diese sind sofort unter eidgenössische Leitung zu stellen.

Art. 24^{bis} BV :

(Die Nutzbarmachung der Wasserkräfte steht unter der Oberaufsicht des Bundes.

Die Bundesgesetzgebung stellt die zur Wahrung der öffentlichen Interessen und zur Sicherung der zweckmässigen Nutzbarmachung der Wasserkräfte erforderlichen allgemeinen Vorschriften auf. Dabei ist auch die Binnenschifffahrt nach Möglichkeit zu berücksichtigen.

Unter diesem Vorbehalt steht die Regelung der Nutzbarmachung der Wasserkräfte den Kantonen zu.)

Wenn jedoch eine Gewässerstrecke, die für die Gewinnung einer Wasserkraft in Anspruch genommen wird, unter der Hoheit mehrerer Kantone steht und sich diese nicht über eine gemeinsame Konzession verständigen können, so ist die Erteilung der Konzession Sache des Bundes. Ebenso steht dem Bunde unter Beiziehung der beteiligten Kantone die Konzessionserteilung an Gewässerstrecken zu, die die Landesgrenze bilden.

.....

Art. 60 BV :

Sämtliche Kantone sind verpflichtet, alle Schweizerbürger in der Gesetzgebung sowohl als im gerichtlichen Verfahren den Bürgern des eigenen Kantons gleich zu halten.

Art. 61 BV :

Die rechtskräftigen Zivilurteile, die in einem Kanton gefällt sind, sollen in der ganzen Schweiz vollzogen werden können.

Auch die Bestimmungen über die Zuständigkeit der Bundesbehörden im zweiten Abschnitt der Bundesverfassung sind hier zu erwähnen, soweit sie sich über zwischenkantonale Verhältnisse äussern :

Art. 85 BV :

Die Gegenstände, welche in den Geschäftskreis beider Räte fallen, sind insbesondere folgende :

.....

5. Bündnisse und Verträge mit dem Auslande, sowie die Guttheissung von Verträgen der Kantone unter sich oder mit dem Auslande. Solche Verträge der Kantone gelangen jedoch nur dann an die Bundesversammlung, wenn vom Bundesrat oder einem andern Kanton Einsprache erhoben wird ;

.....

Art. 102 BV :

Der Bundesrat hat innert den Schranken der gegenwärtigen Verfassung vorzüglich folgende Befugnisse und Obliegenheiten :

.....

2. Er hat für Beobachtung der Verfassung, der Gesetze und Beschlüsse des Bundes, sowie der Vorschriften eidgenössischer Konkordate zu wachen; er trifft zur Handhabung derselben von sich aus oder auf eingegangene Beschwerde, soweit die Beurteilung solcher Rekurse nicht nach Artikel 113 dem Bundesgerichte übertragen ist, die erforderlichen Verfügungen.

.....

7. Er prüft die Verträge der Kantone unter sich oder mit dem Auslande und genehmigt dieselben, sofern sie zulässig sind (Art. 85 Ziff. 5),

.....

Art. 110 BV :

Das Bundesgericht beurteilt zivilrechtliche Streitigkeiten :

.....

3. zwischen den Kantonen unter sich ;

.....

Art. 113 BV :

Das Bundesgericht urteilt ferner :

.....

2. über Streitigkeiten staatsrechtlicher Natur zwischen Kantonen ;
3. über Beschwerden betreffend Verletzung verfassungsmässiger Rechte der Bürger, sowie über solche von Privaten wegen Verletzung von Konkordaten und Staatsverträgen.

.....

Echte Quelle stellt auch der weitere Teil des zweiten Absatzes von Art. 7 BV für die interkantonale Zusammenarbeit dar. Auf deren Bedeutung wird bei der Behandlung des Problems der Bundesgenehmigung einzugehen sein (26).

2. Weitere Quellen im bundesrechtlichen Bereich

Es darf nicht übersehen werden, dass auch ausserhalb der geschriebenen Bundesverfassung Quellen des interkantonalen Rechts zu finden sind, so ungeschriebene Verfassungsgrundsätze des Bundes, wie die bereits erwähnte Verpflichtung der Glieder zur Treue dem Bund gegenüber (27).

Aber auch auf Gesetzes- und Verordnungsstufe können sich Quellen für das Recht der interkantonalen Zusammenarbeit finden. Aus dem oben Dargelegten erhellt, dass die letzteren sich lediglich auf den Bereich interkantonalen Rechts beziehen können, der den Kantonen nicht aus eigener Kompetenz zusteht. Denn die Kompetenzausscheidung bzw. -zuweisung durch die Bundesverfassung ist abschliessend - und nicht

(26) vgl. 4. Kap.

(27) Kehrli (Konkordatsrecht, S. 36) sieht hierin interkantonales Gewohnheitsrecht ; vgl. hiezu hinten IV.

etwa extensiv auslegbar - geregelt. Somit sind Gesetzes- und Verordnungsbestimmungen auf Bundesebene nur dann Quelle für das kantonale Recht und somit auch für die interkantonalen Rechtsverhältnisse, wenn es sich bei der Materie an sich um eine solche des Bundes handelt, woraus Teilgebiete den Kantonen ausdrücklich zur Regelung überlassen oder überbunden sind. Aus einer solchen Konstellation ergeben sich Folgerungen und Probleme, die im zweiten Teil dieser Arbeit besonders zu behandeln sein werden.

II. KANTONALRECHTLICHE BESTIMMUNGEN

Die Frage darnach, ob eigene - kantonale - Rechtsbestimmungen Quelle der interkantonalen Beziehungen sein können, ist zugleich die Frage nach der Eigenstaatlichkeit der Glieder im Bundesstaat. Diese Problematik, allenfalls noch verbunden mit der verwandten aber umfassenderen Frage nach der Souveränität der Gliedstaaten (28), hier aufzuzeigen oder gar allen widersprüchlichen oder abweichenden Ansichten in der umfangreichen Literatur nachzugehen, würde den Rahmen einer im Tatsächlichen verwurzelten Untersuchung sprengen. Es sei hiezu vor allem auf die Ueberlegungen Kehrlis und die dort aufgeführten Lehrmeinungen verwiesen (29). Für die hier zu findende Antwort genügt die Feststellung, dass unbestrittenermassen den Kantonen eine Form von Eigenleben zugebilligt wird, die den Rahmen etwa einer erweiterten Gemeindeautonomie sprengt. Gerade die von Fleiner hervorgehobene Freiheit der Kantone in ihren Be-

(28) siehe hinten III.

(29) Kehrlis, Konkordatsrecht, S. 13ff.

ziehungen im eigenen Machtbereich (30) vermag uns diese Einsicht zu geben. Aber auch die Tatsache, dass die Kantone noch heute über recht umfangreiche Gebiete selbst bestimmen können, und vor allem dass neu auftretende oder bedeutungsvoller werdende Sachgebiete in ihrem Kompetenzbereich anfallen, zeigt, dass sie einen wesentlicheren Inhalt aufweisen, als dass man sie nur als "Gemeinden der Eidgenossenschaft" (31) bezeichnen könnte.

Davon ausgehend dürfen wir das kantonale Recht selbst somit als bedeutende Rechtsquelle nicht ausser Acht lassen. Es bestimmt nicht nur Modalitäten für den Bereich interkantonalen Zusammenarbeit, sondern kann seinerseits - natürlich immer unter Beachtung der bundesrechtlich gezogenen Schranken - den Umfang der Zusammenarbeit mit den andern Gliedstaaten des Bundes festlegen. So ist es Sache des kantonalen Rechtes festzulegen, ob überhaupt eine institutionalisierte Kooperation stattfinden, wie eine solche zustandekommen und durchgeführt werden solle.

Aus dem oben Gesagten - und bereits früher Erwähnten - ergibt sich, dass kantonalrechtliche Bestimmungen Quelle für das interkantonale Recht sein können. Dabei handelt es sich weniger darum, auf Einzelbestimmungen hinzuweisen, sondern in erster Linie um die Feststellung, dass für den dem Gliedstaat verbleibenden Macht- oder Hoheitsbereich eine daraus fliessende Kompetenz nicht nur zur innerkantonalen Legiferierung, sondern ebenso sehr zu einer vertraglichen Bindung, zur Zusammenarbeit mit Partnern besteht. In diesen Bereich gehört das ungeschriebene kantonale Recht, das von Kehrli unter das Gewohnheitsrecht subsumiert wird, wobei

(30) Fritz Fleiner, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Tübingen 1923 (in der Folge zit. Fleiner, Bundesstaatsrecht), S. 76.

(31) Fleiner/Giacometti, Bundesstaatsrecht, S. 44.

er dieses wiederum als interkantonaies Gewohnheitsrecht ansieht (32). Selbst wenn wir eine solche Quelle bejahen, so dürfen wir nicht übersehen, dass nicht nur interkantonaies, sondern vielmehr auch kantonaies Recht als Quelle anzusehen ist, und zwar nicht nur etwa im Sinne einer Weiterentwicklung und Anpassung des früheren "kantonaies" Rechts im Staaatenbund vor 1848 bzw. 1798. Dabei handelt es sich sowohl um geschriebene wie ungeschriebene Quellen.

III. VÖLKERRECHT ALS QUELLE DES INTERKANTONALEN RECHTS ?

Für unsere Frage, ob Völkerrecht als Quelle des zwischengliedstaatlichen, in concreto interkantonaies Rechts anzusehen ist, ist wohl wiederum nicht die Lösung der Frage nach der Souveränität der Gliedstaaten im Bundesstaat von entscheidender Bedeutung (33/34); es geht um die Eigenstaatlichkeit der Kantone, um die Frage wiederum, ob die Kantone - eingeschränkt lediglich durch das Gebot bundesfreundlichen Verhaltens - frei über den ihnen zukommenden Hoheitsbereich verfügen können und welche "Staatlichkeit" ihnen beim Zusammengehen mit andern Gliedern des Bundes zukommt. Dass das "reine" Völkerrecht sich lediglich an souveräne Staaten richtet - und Souveränität kommt den Kantonen nach der vorherrschenden Lehre

(32) Kehrli, Konkordatsrecht, S. 36f.

(33) vgl. vorn II.

(34) vgl. hiezu: Anita Cellier, Beitrag zur Lehre von der Souveränität (Die staatsrechtliche Natur der Glieder eines Bundesstaates), Zürcher Diss. Berlin 1937; Margrit Gut, Staatsrechtliche Streitigkeiten zwischen den Kantonen und ihre Beilegung, Zürcher Diss, Affoltern a. A. 1942. § 1.

nicht zu (35) - , kann nicht darüber hinwegsehen lassen, dass der Bereich zwischenkantonomaler Beziehungen in formeller Hinsicht durch Bundesrecht nicht genügend geordnet ist. Hier greifen Regeln des Völkerrechtes Platz, sei es als bundesmässig modifiziertes, sei es als rezipiertes, d.h. in Bundesstaatsrecht übergegangenes Völkerrecht (36). Die eine wie die andere Theorie, aber auch jene der Geltung des reinen Völkerrechtes zwischen Gliedstaaten im Bundesstaat, wie sie noch Bolle vertrat (37), anerkennen nicht nur die Lückenhaftigkeit des (Bundes-) Staatsrechtes, sondern bejahen die Wirksamkeit völkerrechtlicher Normen für die Rechtsbeziehungen der Gliedstaaten unter sich. Aber auch Hans Schneider's Ansicht von der rein staatsrechtlichen Natur dieser Beziehungen (38) kann nicht daran vorbeigehen, dass das Völkerrecht seine Auswirkung auf zwischengliedstaatliche Beziehungen hat; nach ihm muss es immerhin beachtet und herbeigezogen werden, um den Rechtssatz des Staatsrechtes zu ermitteln.

(35) wenn auch Art. 1 und 3 BV von souveränen Kantonen sprechen

(36) Burckhardt, Kommentar, S. 779; Fleiner/Giacometti, Bundesstaatsrecht, S. 162; Schaumann, Verträge, S. 123f.; Hans Huber, Rechtsgutachten über die Rechtsnatur der Interkantonalen Kontrollstelle für Heilmittel . . . , 2. September 1953 (in der Folge zit. Huber, Rechtsgutachten IKS), S. 3; a.M. Usteri, Bundesstaat, S. 282.

(37) Arnold Bolle, Das interkantonale Recht, Zürcher Diss., La Chaux-de-Fonds 1907 (in der Folge zit. Bolle, Interkantonales Recht), S. 3, wobei auf den in diesem Zusammenhang bezeichnenden Untertitel verwiesen sei: "Die völkerrechtlichen Beziehungen der Kantone der Eidgenossenschaft unter sich".

(38) Schneider, Verträge, S. 13.

Im Rahmen dieser Arbeit darf es bei der Feststellung bleiben, dass Völkerrecht tatsächlich zur Beleuchtung zwischenkantonaler Beziehungsprobleme herangezogen wird und somit als Quelle dafür Geltung hat (39/40).

IV. INTERKANTONALES RECHT

Bei einer ersten Sichtung der Quellen des zwischenkantonalen Rechts wurde eine Prüfung der Frage vorgesehen, ob auch das interkantonale Recht selbst als Quelle für unsern Problembereich anzusehen ist. Wenn auch der Ansicht von Kehrli nicht gefolgt werden kann, dass Maximen wie "Bundestreue", "freundeidgenössisches Verhalten" dem interkantonalen Gewohnheitsrecht zuzuordnen seien (41), ebenso wenig wie die interkantonale Rechtshilfepflicht - die ein Korrelat zum freundeidgenössischen Verhalten darstellt - , so darf nicht daran vorbeigegangen werden, dass ein solches tatsächlich besteht und wirkt; welche Bedeutung ihm als Quelle zukommt, ist noch wenig erforscht. Daraus mag sich die Schwierigkeit erklären, genaue Grenzziehungen zwischen dem interkantonalen Gewohnheitsrecht und dem Bundesrecht einerseits und einem bundesmässig modifizierten Völkerrecht anderseits vorzunehmen.

(39) wie dies auch das Bundesgericht so hält (z.B. BGE 54 I 188, 69 I 225); vgl. auch Karl Röthlisberger, Die Anwendung völkerrechtlicher Normen durch das Bundesgericht bei der Entscheidung staatsrechtlicher Streitigkeiten zwischen den Kantonen, Basler Diss, 1949

(40) vgl. im übrigen zu den einzelnen Theorien und zur Praxis in Deutschland und in den Vereinigten Staaten: Kehrli, Konkordatsrecht, S. 119ff.

(41) siehe vorn I.

2. KAPITEL

RECHTSFORMEN FÜR DEN INTERKANTONALEN BEREICH

Einem Klassierungsversuch der angängigen wie der wirklich angewandten verschiedenen rechtlichen Formen interkantonaler Zusammenarbeit hat nochmals eine bereits gemachte Feststellung vorauszugehen : Die Kantone besitzen ein Mass an eigenem Hoheitsbereich, das sie in die Lage versetzt, nicht nur die ihnen zustehenden Kompetenzen selbst zu regeln, darüber somit auch sich mit andern Gliedstaaten zu vereinbaren, sondern ebenso sehr berechtigt, Form und Inhalt der Zusammenarbeit selbst zu bestimmen. Die Kantone sind aber nicht nur eigenständige Gebilde in öffentlich-rechtlicher Hinsicht, sie sind auch Subjekte des Privatrechts. Das versetzt sie in die Lage, auf privatrechtlichem Wege Verträge mit Einzelnen und mit juristischen Personen einzugehen; das eröffnet aber auch die Möglichkeit interkantonaler Zusammenarbeit auf diesem Wege (1).

Somit ist bereits eine erste Unterteilung der Rechtsformen für den interkantonalen Bereich vorgezeigt:

- Formen des öffentlichen Rechts
- Formen aus dem Privatrecht

Nebst dieser Unterscheidung muss auch beachtet werden, dass Begründungsakt und Vollzug der interkantonalen Zusammenarbeit nicht dem gleichen Rechtsinstitut entstammen müssen. Als Beispiel seien zwei mögliche interkantonale Vereinbarungen aus dem Schulwesen angeführt: Einige Kantone kommen überein, ihre Schulsysteme einander anzugleichen; Schultypen, Schuleintrittsalter, obligatorische und fakultative Schuldauer, jährlicher

(1) Burckhardt, Kommentar, S. 75; Schaumann, Verträge, S. 97; Häfelin, Föderalismus, S. 585.

Schulbeginn, Feriendauer etc. sollen in allen paktierenden Kantonen gleich oder ähnlich sein; ausserdem sollen der höhere technische Unterricht und die Lehrerausbildung an von den Kantonen gemeinsam zu tragenden Schulen durchgeführt werden. Zur Ausführung der Angleichung der Schulsysteme kann der abzuschliessende Vertrag an sich genügen; es bedarf weder einer besondern Behörde noch einer Institution, um zum erstrebten Ziel zu kommen, sondern lediglich der Anwendung der interkantonalen Uebereinkunft durch die einzelnen Kantone, sei es direkt oder über den Weg der kantonalen Gesetzgebung. Hingegen mag dieser interkantonale Vertrag einer besonderen Organisationsform rufen, nämlich dann, wenn sich die einzelnen Kantone zur Gründung eines "überkantonalen" Technikums oder Seminars entschliessen und nicht einfach der eine Kanton auch Schüler aus den andern Kantonen an seine diesbezüglichen Schulen aufnimmt.

Wir wenden uns im folgenden zuerst den Vertragswerken zu, wobei - wie eben ausgeführt - nicht übersehen werden darf, dass solche Verträge zwar Begründungsakte darstellen, im Einzelfall aber nicht einer Institution rufen, um den Vertrag auch durchführen zu können. Anschliessend soll noch auf interkantonale Rechtsinstitute eingegangen werden; schliesslich ist in prinzipieller Hinsicht auf die privatrechtlichen Möglichkeiten interkantonaler Zusammenarbeit hinzuweisen.

I. ÖFFENTLICH-RECHTLICHE VERTRÄGE

1. Das Konkordat

Im Bereiche öffentlich-rechtlicher Vertragswerke zwischen den Gliedern des Bundes treffen wir vorerst ohne Zwang auf die bedeutende und gerade heute wieder in Aufwertung sich befindende Bezeichnung "Konkordat". Dieses weitherum von den Politikern als Allerweltsmittel gepriesene Institut inter-

kantonaler Zusammenarbeit erscheint heute als Retter des Föderalismus. Ihm muss somit eine ganz besondere Bedeutung zukommen.

Interessant ist dabei die Entwicklung des Begriffes "Konkordat" in den letzten Jahrzehnten zu verfolgen. Sie scheint parallel zur Aufwertung des Institutes zu verlaufen.

Konkordate sind interkantonale Verträge öffentlich-rechtlicher Natur; soweit sind sich die Autoren einig. Die jüngsten Abhandlungen lassen es bei dieser Umschreibung bewenden (2) und nehmen eine Gliederung nach dem Sachbereich und der rechtlichen Funktion vor (3). Einschränkender lautet die Definition bei Kehrli, der sie auf die (damals) geltende Auffassung abstützt: Konkordate sind interkantonale Verträge (mittelbar oder unmittelbar) rechtssetzender Natur (über Gegenstände, die innerhalb der kantonalen Rechtssphäre liegen) (4). Dieser die Bedeutung der Konkordate hebenden Umschreibung wurde schon um die Jahrhundertwende aus historischer Betrachtung heraus eine weitere Einschränkung beigefügt, indem "Konkordat" nur für solche Uebereinkommen "von allgemeinem Interesse" gebraucht werden sollte, "die wegen ihrer Bedeutung als Vorgänger und sozusagen Vorbereiter der Bundesgesetzgebung" anzusehen seien (5). Giacometti hat diese Umschreibung wieder aufgenommen und das Merkmal der uneingeschränkten Beitrittsmöglichkeit hervorgehoben (6).

(2) Schaumann, Verträge, S. 92; Aubert, Droit constitutionnel, S. 330; Häfelin, Föderalismus, S. 588, 619.

(3) Aubert, Droit constitutionnel, S. 331; Häfelin, Föderalismus, S. 624ff.

(4) Kehrli, Konkordatsrecht, S. 18.

(5) Bolle, Interkantonales Recht, S. 126f.

(6) Fleiner/Giacometti, Bundesstaatsrecht, S. 160; Giacometti, Kantonales Staatsrecht, S. 483.

Diese letztere Definition vermochte nie Fuss zu fassen; ein Durchbruch scheiterte einmal wohl daran, dass damit im Konkordat gleichsam eine Vorbereitung künftiger Bundesgesetze gesehen wurde, was dem Wesen des Konkordats entgegensteht, soll es - wie viele interkantonale Uebereinkommen - einer Kompetenzverschiebung von den Kantonen auf den Bund gerade vorbeugen, zum andern aber auch weil es eine weitere Komponente des föderalistischen Kooperativismus übersieht, nämlich dass die Zusammenarbeit nicht die ganze Schweiz zu umfassen braucht, sondern auch nur Regionen. In der Tat ist denn auch nicht einzusehen, warum nicht alle Herrschaftsgewalt beim Bunde liegen soll, wenn seine Glieder selber alles übereinstimmend und gleich regeln oder regeln wollen (7).

Aber auch der jüngsten Entwicklung darf nicht unbesehen zugestimmt werden, wenn auch die Praxis der Bundesbehörden schon seit längerem diesen umfassenderen Konkordatsbegriff huldigt (8). Von der Sache her mag dies gerechtfertigt sein, denn tatsächlich stellen eine Vielzahl von interkantonalen Verträgen Mischformen dar, enthalten sowohl rechtssetzende wie auch rechtsgeschäftliche Bestimmungen. Wie Schaumann betont, darf die Bedeutung

-
- (7) Hier sei auf den Disput in Deutschland hingewiesen, in dem die Zulässigkeit von Staatsverträgen zur Frage stand, in denen sich alle Gliedstaaten verbunden haben. Der streitbare Rechtsanwalt Haegert aus Berlin bestreitet die rechtliche Haltbarkeit solcher Staatsverträge, indem er behauptet, dass sich aus der Notwendigkeit einer alle Glieder eines Bundesstaates umfassenden gleichartigen Regelung einer an sich diesen zustehenden Kompetenz eine Bundeszuständigkeit ergebe (Wilhelm Haegert, *Organe der Länder auf Bundesebene?*, in *Neue Juristische Wochenschrift* (NJW) 14 (1961), S. 1137ff; und ders., *Verfassungsrechtliche Fragen des Zweiten Deutschen Fernsehens*, in *NJW* 17 (1964) S. 12ff) oder, wie Schneider es als Antithese formuliert, dass aus Regelungsnotwendigkeit und Regelungsunfähigkeit der Länder eine Bundeszuständigkeit entstehe (Schneider, *Rechtsgutachten ZDF*, S. 61).
- (8) vgl. BGE 78 I 483, 81 I 358, 90 I 46; VE 25 Nr. 7, 28 Nr. 3.

einer Unterscheidung zwischen rechtssetzend und rechtsgeschäftlich nicht überbetont werden (9), doch hindert dies wie auch die oft schwierige Abgrenzung nicht daran, im Einzelfall dieses Kriterium anzuwenden und davon Leitsätze abzuleiten. Natürlich käme der umfassendere Konkordatsbegriff einer einheitlichen Behandlung aller öffentlich-rechtlichen Instrumente der zwischenkantonalen Zusammenarbeit entgegen, und wenn dies heute vermehrt geschieht, so gründet sich dies auf der Tatsache, dass die Mischformen mit rechtssetzenden und rechtsgeschäftlichen Bestimmungen die grosse Mehrheit aller interkantonalen Vertragswerke darstellen. Wir stehen aber auch der Tatsache gegenüber, dass an diesen im einzelnen vielleicht schwer feststellbaren grundsätzlichen rechtlichen Unterschied in einzelnen Kantonen eben unterschiedliche Rechtsfolgen (10) geknüpft sind, die von erheblicher Bedeutung sein können. Es kommt deshalb keiner Spitzfindigkeit gleich, den umfassenderen Konkordatsbegriff allenfalls als erstrebenswertes Ziel für Gesetzgebung und Rechtsprechung zu befürworten (11), die bestehenden unterschiedlichen Formen aufgrund des Kriteriums "rechtssetzend-rechtsgeschäftlich" aber anzuerkennen. Auch dass die einzelnen Bestimmungen der Bundesverfassung in heutiger Auslegung für die grosse Mehrzahl interkantonaler (öffentlich-rechtlicher) Vertragswerke (des eigenen Wirkungsbereichs) (12) Geltung haben, kann nicht zu einer Aenderung dieser Einsicht führen. Denn zu einer einheitlichen Regelung der innerkantonalen Voraussetzungen bedürfte es eines Konkordats, eben eines interkantonalen Vertrags öffentlich-rechtlicher Natur mit (mittelbar oder unmittelbar) rechtssetzenden Bestimmungen.

(9) Schaumann, Verträge, S. 99.

(10) vgl. spezieller Teil, insbes. 3. Kap.

(11) es würde dies auch mit der Sprachregelung übereinstimmen:

(12) vgl. 4. Kap.

Neben der vorgezeigten Einengung des Konkordatsbegriffes auf Verträge von allgemeinem Interesse ist auch eine weitere Beschränkung versucht worden, die ebenfalls ohne Echo geblieben ist. Das Bundesgericht hat vor Jahrzehnten lediglich Verträge zwischen Kantonen über Materien aus ihrem eigenen Herrschaftsbereich als Konkordate bezeichnet (13). Ganz abgesehen davon, dass das Bundesgericht bei seiner Entscheidung, der ihm vorgelegte interkantonale Vertrag sei kein Konkordat, übersah, dass dieser sowohl Materien aus dem übertragenen wie auch dem eigenen Wirkungskreis der Kantone enthielt, kann der Argumentation nicht gefolgt werden. Gerade für den Bereich der Konkordate, also der rechtssetzenden Verträge, müssen sich nämlich die Kantone auch im übertragenen Wirkungsbereich vom Bunde keinerlei Vorschriften über Form, Abschluss usw. einer allfälligen Zusammenarbeit mit andern Gliedern des Bundes machen lassen; sie sind genau so frei in der Bewältigung der ihnen vom Bunde übertragenen Aufgaben wie für den Bereich eigener Zuständigkeit (14).

Auch eine Einengung des Konkordatsbegriffes auf Verträge unmittelbar rechtssetzender Natur ist vom Resultat her wenig sinnvoll. Ob dieser Vertragsinhalt bereits wörtlich gefasste Bestimmungen für den innerkantonalen Bereich enthalten und diese somit in einem Zuge zusammen mit dem Abschluss des Vertrages kantonales Recht werden (unmittelbar rechtssetzend) oder ob durch den Vertrag lediglich eine Verpflichtung für die Partner entsteht, innerkantonale Rechtsnormen zu erlassen, ist für die Natur des Vertrags von untergeordneter Bedeutung (15). Von Belang ist dies allenfalls für den Kanton selbst, wenn dessen Verfassung rechtssetzende Erlasse und

(13) BGE 41 I 499.

(14) vgl. 3. Kap.

(15) vgl. hierzu Kehrli, Konkordatsrecht, S. 19.

rechtssetzende Verträge nicht gleich behandelt (16) und ihm somit auferlegt ist, zwei verschiedene Instanzen entscheiden zu lassen, bis abschliessend über den Beitritt zu einem Konkordat befunden werden kann.

Konkordate sind somit interkantonale öffentlich-rechtliche Verträge unmittelbar oder mittelbar rechtssetzender Natur über Materien aus dem eigenen oder übertragenen Wirkungsbereich der Kantone.

Als Synonym für Konkordat hat der Ausdruck "interkantonale Vereinbarung" zu gelten, der in Anlehnung an die völkerrechtliche Terminologie ebenfalls rechtssetzende Verträge umfasst (17). Zahlreich sind die weiteren Umschreibungen, die sich in Verfassung und Gesetz des Bundes und der Kantone finden lassen und die keineswegs zur Klarheit der Abgrenzung beizutragen vermögen. Insbesondere die Verwendung des baren Wortes "Vertrag" eröffnet dabei keinerlei Klärung.

2. Das Verwaltungsabkommen

Den Konkordaten sind alle nichtrechtssetzenden Verträge gegenüberzustellen, die nach der heutigen Terminologie als interkantonale Verträge im engeren Sinn zu bezeichnen sind (18). Bewusst seien sie hier noch nicht positiv umschrieben; einmal ergäbe sich aus der Gegenüberstellung rechtssetzend-rechtsgeschäftlich der Pleonasmus "rechtsgeschäftlicher Vertrag", zum andern aber ist festzuhalten, dass es vor allem darum geht, die Verschiedenheit der Rechtsfolgen festzuhalten, für welche in einzelnen Kan-

(16) vgl. 3. Kap.

(17) Fleiner/Giacometti, Bundesstaatsrecht, S. 160; Häfelin, Föderalismus, S. 584, 587; Kehrli, Konkordatsrecht, S. 22.

(18) Kehrli, Konkordatsrecht, S. 22.

tonen und im Bund - wie zu zeigen sein wird - vom Konkordat als rechtssetzendem Vertrag, Normenvertrag o.ä. ausgegangen wird.

Die deutsche Lehre zu den Verträgen zwischen Gliedstaaten unterscheidet gemäss Schneider zwischen Staatsverträgen, Verwaltungsabkommen und Beschlüssen der Konferenzen der Landesressortminister (19). Diese Konferenzen lassen sich ohne weiteres denjenigen der kantonalen Departementsvorsteher, den sog. Direktorenkonferenzen (20) gleichsetzen, nur bedingterweise jedoch deren Beschlüsse: den Entscheiden dieser Direktorenkonferenzen kommt nämlich keine Rechtswirksamkeit zu, sofern nicht aufgrund der innergliedstaatlichen Kompetenzordnung ihnen irgendwelche Bedeutung verliehen wird (21). Ohne die Bedeutung der Konferenzen sowohl der Gesamtexekutiven als auch der einzelnen Departementsvorsteher aus verschiedenen Kantonen verkennen zu wollen - sie stellen ein wichtiges Moment der interkantonalen Kontakte dar und können Ausgangspunkt für eine institutionalisierte Zusammenarbeit sein -, werden wir in der Folge die Regierungs- und die Direktorenkonferenzen u.ä. ausser Acht lassen und lediglich den rechtlich klar fassbaren Formen der interkantonalen Kooperation nachgehen.

Wesentlicheres lässt sich m.E. aus der von Schneider vorgeschlagenen - und im allgemeinen akzeptierten - Umschreibung des Verwaltungsab-

(19) Schneider, Verträge, S. 8ff.

(20) als die bekanntesten seien hier die "Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren" und die Konferenz der Justiz- und Polizeidirektoren angeführt, die beide zu den ältesten Gremien dieser Art zählen; eine umfassende Uebersicht findet sich bei Häfelin, Föderalismus, S. 681f.

(21) Schneider, Verträge, S. 10ff.; Häfelin, Föderalismus, S. 676ff.; Kehrli, Konkordatsrecht, S. 57.

kommens auch für unsere Belange ableiten (22). Er sieht darin Verträge zwischen Gliedstaaten, die nicht die Gesamtheit der Herrschaftsfunktionen der Gliedstaaten potentiell erfassen, sondern sich auf den Bereich der Verwaltung beschränken (23). Somit fallen nur Verträge an, die Gegenstände regeln, die der einzelne Gliedstaat intern auf dem Wege eines Verwaltungsaktes erlassen kann. Sowohl von den tatsächlichen Begebenheiten her wie auch - gemäss bis anhin vorgenommener Wertung - von der Frage nach den Rechtsfolgen her beleuchtet, dürfen wir auch für den helvetischen Bereich den Begriff "Verwaltungsabkommen" einführen. Solche Verträge zwischen den Verwaltungsbehörden einzelner Kantone sind aber nur dann als selbständige Gebilde zu beachten, wenn sie nicht die zwangsläufige Folge eines übergeordneten interkantonalen Vertragswerkes sind; so kann z.B. ein Uebereinkommen von Verwaltungsbehörden über gemeinsame Beschaffung von Schulmaterialien als selbständiges Verwaltungsabkommen erscheinen, kann aber auch Ausfluss eines Konkordates über Schulkoordination bilden.

Nach unserer bis anhin vorgenommenen Abgrenzung erhalten wir demnach folgende Zweiteilung von öffentlich-rechtlichen Verträgen im interkantonalen Bereich:

- Konkordate (oder interkantonale Vereinbarungen) sind Vertragswerke unmittelbar oder mittelbar rechtssetzender Natur.
- Verwaltungsabkommen sind Verträge über Materien, die bei allen Partnern intern auf dem Wege des Verwaltungsaktes geregelt werden können; sie werden auch interkantonale Verträge (im engeren Sinn) genannt.

(22) vgl. Diskussion im Anschluss an die beiden Referate von Hans Schneider und Wilfried Schaumann in VVDStL R, Heft 19, S. 131ff.

(23) Schneider, Verträge, S. 9.

EXKURS: Die Abgrenzung "hoheitlicher und nicht-hoheitlicher Bereich" als Entscheidung über die Natur des Vertragswerks

Kehrli unterscheidet in seiner Abgrenzung "rechtsgeschäftliche Verträge" zwischen Verträgen im hoheitlichen und nicht-hoheitlichen Bereich der Kantone (24). Eine solche Aufteilung erscheint zulässig und aufgrund der gemachten Beispiele auch einleuchtend. Es fragt sich allerdings, ob eine Gegenüberstellung der Begriffe "hoheitlich - nicht-hoheitlich" nicht eigentlich auf einer höhern Stufe durchzuführen ist, nämlich neben derjenigen "rechtssetzend - nicht-rechtssetzend"; denn hier liegt ein Unterscheidungsmerkmal vor, das sich nicht erst im Bereiche der nicht-rechtssetzenden Verträge anbietet, sondern bereits bei einer ersten Sichtung der Verträge zwischen Gliedstaaten schlechthin. Immerhin aktualisiert sich die Unterscheidung erst im Bereiche der nicht-rechtssetzenden Verträge, berühren doch rechtssetzende Akte immer den hoheitlichen Bereich.

So wie wir uns bei der Gegenüberstellung rechtssetzend - nicht-rechtssetzend gefragt haben, ob sie für den Konkordatsbegriff ein Unterscheidungsmerkmal hergeben, und so wie wir dort die Frage nach dadurch bedingten Rechtsfolgen stellten (25), so könnte dies auch hier geschehen. Ist diese Frage zu bejahen, so mag sich daraus eine weitere Abgrenzung ergeben, die allenfalls auch geeignet sein könnte, den vorhin erarbeiteten Konkordatsbegriff zu wandeln. Darauf wird beim Problem der Bundesgenehmigung einzugehen sein (26).

(24) Kehrli, Konkordatsrecht, S. 51f.

(25) siehe vorn 1.

(26) vgl. 4. Kap.

II. DIE INTERKANTONALE ANSTALT

1. Die öffentliche Anstalt

Eine öffentliche Anstalt ist definitionsgemäss ein Bestand von Sachen und Personen, der zu einer wirtschaftlichen Einheit zusammengefasst ist und dauernd bestimmten öffentlichen Zwecken dient (27). Kommt einer öffentlichen Anstalt das Recht der eigenen Persönlichkeit zu, so handelt es sich um eine selbständige, widrigenfalls um eine unselbständige öffentliche Anstalt (28). Wir haben es bei einer selbständigen Anstalt somit mit einer Ausscheidung nicht nur im technischen, sondern auch im juristischen Sinne zu tun (29), während die unselbständige Anstalt als Teil der Verwaltung angesehen wird, weshalb Träger von Rechten und Pflichten das übergeordnete Gemeinwesen ist (30). Diese Unterscheidung der öffentlichen Anstalten in selbständige und unselbständige, die auch für den interkantonalen Bereich Geltung haben kann, ist allerdings von vornehmlich zivilrechtli-

(27) Erwin Ruck, Schweizerisches Verwaltungsrecht, 3. Aufl. Zürich 1951 (in der Folge zit. Ruck, Verwaltungsrecht), Bd. I S. 72; Hans Rudolf Schwarzenbach, Grundriss des allgemeinen Verwaltungsrechts, 3. Aufl. Bern 1968 (in der Folge zit. Schwarzenbach, Verwaltungsrecht), S. 144; André Grisel, Droit administratif suisse, Neuchâtel 1970, S. 116; Otto Mayer, Deutsches Verwaltungsrecht, 3. Aufl. München/Leipzig 1924, Bd. II, S. 268; Fritz Fleiner, Institutionen des Deutschen Verwaltungsrechts, 8. Aufl., Tübingen 1928, (in der Folge zit. Fleiner, Verwaltungsrecht), S. 322; vgl. Werner Bühler, Begriff und Formen der öffentlichrechtlichen Anstalt als verwaltungsrechtlichem Institut, Zürcher Diss, Aarau 1929 (in der Folge zit. Bühler, Anstalt)

(28) Ruck, Verwaltungsrecht, S. 74; Schwarzenbach, Verwaltungsrecht, S. 145.

(29) Bühler, Anstalt, S. 252.

(30) Fleiner, Verwaltungsrecht, S. 322.

cher Bedeutung, während verwaltungsrechtlich gesehen beide Typen in gleicher Weise Träger von Verwaltungsaufgaben sind (31).

2. Die interkantonale Anstalt

Sie ist der oben aufgestellten Definition gemäss eine öffentliche Anstalt, die für mehr als einen Kanton Verwaltungsaufgaben wahrnimmt und deren Wirkungsbereich über die Grenzen eines Kantons hinausgeht. Die Zulässigkeit der Gründung einer öffentlichen Anstalt durch mehrere Kantone zur Erfüllung von Verwaltungsaufgaben, die diesen Kantonen obliegen, ist unbestritten und - soweit überblickbar - überhaupt nie in Frage gestellt worden. Die zahlreichen Gutachten und ein umfassender Bericht über die Interkantonale Kontrollstelle für Heilmittel und das sie begründende interkantonale Vertragswerk mögen hier als Beispiel dienen. So wurde wohl nach der Rechtsnatur des interkantonalen Vertrags, der "Interkantonalen Vereinbarung über die Kontrolle der Heilmittel" gefragt (32) und allenfalls noch die Natur der Anstalt beleuchtet (33), es wurde aber die Zulässigkeit einer Anstalt im

-
- (31) Fleiner, Verwaltungsrecht, S. 322, wo in N3 einschränkend dargetan wird, dass die Unterscheidung "selbständig - unselbständig" bei der Teilung des Kantons Basel auch öffentlich-rechtlich von ausschlaggebender Bedeutung war, entschied doch der Charakter der Universität Basel als öffentlicher Anstalt darüber, ob deren Vermögen in die zwischen den (Halb-) Kantonen Basel-Stadt und Basel-Land als Nachfolger des früheren (Gesamt-) Kantons Basel zu teilenden Vermögenswerte einzubeziehen war.
- (32) Huber, Rechtsgutachten IKS; Eduard von Waldkirch, Gutachten betreffend die "Interkantonale Vereinbarung über die Kontrolle der Heilmittel", 18. November 1954; Zaccaria Giacometti, Gutachten über die Frage der formellen und materiellen Rechtmässigkeit des Entwurfes betr. eine interkantonale Vereinbarung über die Kontrolle der Heilmittel..., 15. August 1939 (in der Folge zit. Giacometti, Rechtsgutachten IKS).
- (33) Huber, Rechtsgutachten IKS, S. 1ff.; vgl. auch Felix Wüst, Die interkantonale Vereinbarung über die Kontrolle der Heilmittel vom 16. Juni 1954..., Muri 1969 (St. Galler Diss).

interkantonalen Bereich, d. h. die Uebertragung kantonaler Verwaltungsaufgaben an eine über und somit auch ausserkantonale Institution, als gegeben angesehen. Dies muss wenigstens aus dem Schweigen über diese Frage gefolgert werden (34).

Durch ein Konkordat wird materielles interkantonales Recht geschaffen (35). Zu dessen Durchsetzung bedarf es unter Umständen Normen organisationsrechtlicher Natur, die im Konkordat selbst enthalten sein können, so wie auch in Gesetzen (im materiellen Sinn) solche zu finden sind. Hinsichtlich solcher organisatorischer interkantonaler Normen können keine andern - einschränkenderen - Regeln Geltung haben als für das Konkordat selbst (36). Somit entscheidet sich die Zulässigkeit einer interkantonalen Anstalt vorerst an der Zulässigkeit des sie begründenden interkantonalen Uebereinkommens. So muss die Zuständigkeit der Kantone zur Regelung der Materie gegeben sein, es dürfen die Interessen des Bundes und der - beteiligten oder unbeteiligten - Kantone nicht ausser Acht gelassen werden, und es darf keine machtpolitische Verschiebung stattfinden. Dies schliesst allerdings eine Uebertragung von Hoheitsrechten nicht aus, denn es werden ja nicht die durch die Verfassung zugewiesenen Kompetenzen abgetreten, sondern nur deren Vollzug.

Unter diesem Gesichtspunkt muss bei der Bildung einer interkantonalen Anstalt darauf geachtet werden, dass die demokratischen Rechte in den bei-

(34) auch die Rechtsprechung hat sich - soweit dies übersehen werden konnte - nie mit der Frage der Zulässigkeit der Institution der interkantonalen Anstalt auseinandergesetzt.

(35) dieser Ausdruck steht lediglich als terminus technicus da und stellt keine Wertung der Stellung des interkantonalen Rechts dar.

(36) Schneider, Rechtsgutachten ZDF, S. 64.

trittswilligen Kantonen nicht in unzulässiger Weise eingeschränkt werden. Zwar wird die Kontrolle der Verwaltung durch das Parlament oder durch das Volk nicht schlechthin das entscheidende Kriterium sein, denn diese kann durch das die Anstalt begründende Konkordat unter Beachtung der hiefür geltenden Normen beschränkt werden (37), doch musste eine Uebertragung von Aufgaben an eine interkantonale Anstalt lediglich zum Zweck der Verminderung des Mitspracherechts des Volkes als unzulässig bezeichnet werden. Bei Beachtung des Grundsatzes, dass in bezug auf den Abschluss eines Konkordates innerkantonale dieselbe Kompetenzzuteilung wie für Gesetzeserlasse gelten sollte (38), könnte dies nicht eintreten, doch ist in zahlreichen Kantonen dieses Prinzip durchbrochen (39), so dass die Gefahr immerhin besteht.

III. FORMEN AUS DEM PRIVATRECHT

Wie zu Beginn dieses Kapitels festgehalten worden ist, sind die Kantone auch Subjekte des Privatrechts, was ihnen auch die Möglichkeit der interkantonalen Zusammenarbeit auf privatrechtlicher Basis eröffnet. Immerhin sind einer solchen Kooperation enge Grenzen gesetzt, denn eine Regelung hoheitlicher Materien durch die Zuhilfenahme privatrechtlicher Institute ist schon im innerkantonalen Raum nicht zulässig; somit ist auch die Verwendung privatrechtlicher Verträge zur Ausübung staatlicher Gewalt nicht angangig, wenn es angezeigt erscheint, darüber sich mit andern Kantonen zu vereinbaren (40). Dies gilt nicht nur für die Verträge selbst, sondern eben-

(37) vgl. 5. Kap.

(38) vgl. 3. Kap.

(39) Zusammenstellung bei Kehrli, Konkordatsrecht, S. 64f.

(40) Giacometti, Rechtsgutachten IKS, S. 2.

so sehr - wenn auch in geringerem Mass - für die Benützung privatrechtlicher Personen - oder Gesellschaftsformen aufgrund öffentlich-rechtlicher interkantonalen Verträge. Hier allerdings ist eine theoretische Abgrenzung kaum möglich, steht doch nicht so sehr die Frage nach dem einen interkantonalen Vertrag ausführenden Institut, als vielmehr die Problematik des Vertrages selbst im Vordergrund.

2. ABSCHNITT - Spezieller Teil

AUSGEWÄHLTE FRAGEN AUS DEM PROBLEMKREIS INTERKANTONALER ZUSAMMENARBEIT

3. KAPITEL

DIE INNERKANTONALE KOMPETENZ ZUM ABSCHLUSS INTERKANTONALER VERTRAGSWERKE

I. DER BEGRIFF "ABSCHLUSS"

Unter Abschlusskompetenz sollen im folgenden sowohl der Gesichtspunkt der vorbereitenden Tätigkeit, die zur Reifung des Gedankens einer rechtlich fixierten, d.h. durch ein Vertragswerk festgelegten und bestimmten Zusammenarbeit führt, wie auch die eigentliche Ausarbeitung eines solchen Vertragswerkes ausser Acht gelassen werden. Aufzuzeigen sind die Probleme um die innerkantonale Kompetenz, den Beitritt zu einem interkantonalen Vertragswerk zu beschliessen, somit auch nicht die Frage der Ratifikation, der final confirmation im Sinne der nach aussen, d.h. den Vertragspartnern gegenüber zum Ausdruck gebrachten Verbindlichkeit des Vertragswerkes (1). Diese ist unbestrittenermassen die Domäne der Exekutive (2), wie sich aus ihrer staatsrechtlichen Stellung ergibt, hat sie doch als vollziehendes Organ den Willen des Gesetzgebers auszuführen, wozu auch - als erster Schritt des Vollzugs einer interkantonalen Uebereinkunft - die Ratifikation gehört. Einschränkend sei hier allerdings beigelegt, dass nur dort von einer Ratifikation gesprochen werden kann, wo die Kompetenz zur Regelung der Sache selbst und somit auch der Zusammen-

(1) vgl. hiezu Kehrli, Konkordatsrecht, S. 65ff. ;

(2) Giacometti (kantonaies Staatsrecht, S. 482ff.) setzt allerdings die Ratifikation der Genehmigung gleich, woraus sich eine andere Zuständigkeitsordnung ergibt.

arbeit mit andern Gliedern des Bundes nicht bei derselben Instanz, d. h. der Exekutive liegt. Und es sei auch noch darauf hingewiesen, dass die positiv-rechtliche Ausgestaltung mit der gemachten Feststellung nicht übereinstimmen muss (3).

II. DIE KOMPETENZ BEI VERTRAGSWERKEN DES EIGENEN WIRKUNGSBEREICHES

Es geht im Rahmen dieser Arbeit nicht darum, ein einzelnes Werkzeug interkantonaler Zusammenarbeit zu verfolgen, sondern darum, die Verhältnisse bzw. Probleme für alle möglichen Rechtsformen abzuklären und zu sichten. Deshalb können wir uns nicht damit begnügen, festzustellen, ob in allen Kantonen Normen aufgestellt sind, die sich mit der interkantonalen Zusammenarbeit befassen, was solche Normen allenfalls umfassen, und ob auch die Frage beantwortet ist, wer zum Abschluss zwischenkantonomaler Uebereinkommen zuständig erklärt wird. Das Resultat einer solchen Zusammenstellung wäre lediglich ein Ueberblick über die tatsächliche Regelung dieser Frage in den einzelnen kantonalen Rechten. Hier geht es vielmehr darum, die Regeln zu finden und zu zeigen, gemäss welchen sich die Möglichkeiten interkantonomaler Kooperation rechtlich fixieren lassen. Somit ist zuerst eine kritische Sichtung vorzunehmen, ob die kantonalen geschriebenen Normen über den Abschluss von Uebereinkommen überhaupt alle rechtlichen Möglichkeiten dieses Instruments umfassen.

1. Positiv-rechtliche Kompetenzordnung

Eine solche Sichtung der Verfassungen der einzelnen Kantone zeigt nun zuerst, dass sie alle irgendwelche Bestimmungen über interkantonale

(3) Kehrli, Konkordatsrecht, S. 65 N 263.

Vertragswerke enthalten (4); es erweist sich aber auch sofort, dass diese nicht das ganze Instrumentarium zwischenkantonomaler Zusammenarbeit beachten. Vorweg auszuschliessen sind dabei Vertragswerke privatrechtlicher Provenienz. Dann aber ist auch fraglich, ob die kantonalen Bestimmungen, die lediglich von Verträgen sprechen, für alle Vertragswerke öffentlich-rechtlicher Herkunft Geltung haben oder haben können, wie es auch einer Abklärung bedürfte, wie weit Ausdrücke wie "Konkordat", "Verkommnisse", "Vereinbarungen" usw. in den einzelnen Kantonen auch wirklich das bezeichnen, was heute als Terminologie angesehen werden kann.

Somit ist weder von der Bezeichnung des Vertragswerkes selbst durch die ausarbeitenden Gremien noch von der Terminologie im innerkantonalen Bereich auszugehen, sondern vom Inhalt, von der zu regelnden Materie. Nach deren Einstufung in den paktierenden Kantonen ist die Zuständigkeitsordnung innerkantonal abzuleiten, falls sich Zweifel an der geschriebenen Kompetenzzuweisung ergeben. Aus dieser Ueberlegung heraus muss die Ansicht verworfen werden, es sei im Zweifel zugunsten der Zuständigkeit der Volksvertretung zu entscheiden (5). Dies scheint in Anlehnung an die Regelung für Staatsverträge im Bunde so postuliert, doch mag dies weder als Indiz

(4) vgl. die Zusammenstellung der kantonalen Normen bei Kehrli, Konkordatsrecht, S. 64f.

(5) wie dies Kehrli (Konkordatsrecht, S. 64) vertritt in Anlehnung an eine so gelagerte Bemerkung von Giacometti (Kantonales Staatsrecht, S. 384f.). Es könnte der Eindruck entstehen, dass bei Fehlen einer konkreten Kompetenzzuweisung für interkantonomale Vertragswerke (nach Kehrli) diese Maxime Platz greifen soll. Diese Meinung wird aber m. E. von Giacometti nicht vertreten; dort geht es lediglich darum, eine Kompetenzausscheidung in der "Regierungstätigkeit" zwischen kantonomaler Legislative und Exekutive vorzunehmen, falls keine klaren oder klar auslegbaren Normen vorliegen.

zu wirken noch unter dem Eindruck einer Parallellösung als gegeben angesehen werden. Die bundesrechtliche Regelung ist positiv umschrieben, und hier geht es darum, für nicht klar entscheidbare Kompetenzgrenzen Kriterien aufzuzeigen.

2. Regelung bei Fehlen oder Mangelhaftigkeit der innerkantonalen Kompetenzordnung

Wir haben bereits festgehalten, dass alle schweizerischen Kantone in ihre Verfassung Bestimmungen aufgenommen haben, die die Zuständigkeit regeln möchten. Es sei hiezu auf die Zusammenstellung dieser von Kanton zu Kanton stark divergierenden Verfassungsartikel bei Kehrli hingewiesen (6). Diese zeigt aber bereits auch, dass einzelne Kantone eine Differenzierung vornehmen, die der Verschiedenheit der interkantonalen Ueberschieden Rechnung trägt und die auch aufzeigt, welche Richtung wir einschlagen müssen.

Die Zuweisung der Abschlusskompetenz hat sich an die innerkantonale Kompetenzordnung zu halten, sofern nicht die Verfassung hiefür ausdrücklich Ausnahmen vorsieht, d. h. somit: unterstehen innerkantonale Erlasse rechtssetzender Natur dem obligatorischen Referendum, ist eine Volksabstimmung also Voraussetzung für das Zustandekommen von Gesetzen (im materiellen Sinn), so hat der Stimmbürger sich auch zu Vertragswerken zu äussern, in denen Materien behandelt werden, die innerkantonale auf Gesetzesstufe stehen. Konkordate in heute akzeptierter Terminologie unterstehen somit in konsequenter Durchführung unseres Leitsatzes in allen Kantonen entweder dem obligatorischen oder dem fakultativen Referendum.

(6) vgl. oben N 3.

(7/8/9). Neben dem Gesetzesreferendum (für rechtssetzende Akte bzw. Verträge) hat auch das Verwaltungsreferendum, in concreto das Finanzreferendum, seine wichtige Bedeutung auch für den interkantonalen Bereich. Augenfällig wird dieses Problem vor allem im Zusammenhang mit Ausgaben während des Bestehens eines interkantonalen Vertragswerks. Dabei darf aber nicht übersehen werden, dass auch schon beim Zustandekommen interkantonomer Verträge sich die Frage stellt, welche Bedeutung für die Zuständigkeit der finanzielle Aufwand eines solchen Vertragswerkes hat.

Hier gilt es abzugrenzen zwischen den Konkordaten als rechtssetzenden Übereinkommen und den andern Vertragswerken. Für erstere gilt allein die Beachtung der Vorschriften über die Gesetzgebung als Pflicht; das Gesetzesreferendum - sei es obligatorisch, sei es fakultativ - ist Voraussetzung für die rechtliche Wirksamkeit eines Konkordats. Der genau voraussehbare oder der vermutete finanzielle Aufwand kann in diesem Zusammenhang nicht dafür entscheidend sein, wem das Recht der endgültigen Beschlussfassung zukommt. Allein massgeblich ist die innerkantonale Zuweisung für rechtssetzende Normen (immer nur im Zusammenhang mit dem Abschluss eines Vertrags gesehen), nicht aber Vorschriften

-
- (7) es haben alle Kantone das Gesetzesreferendum eingeführt, obwohl dies durch die Bundesverfassung nicht stipuliert wird im Gegensatz zum Verfassungsreferendum (Art. 6 Abs. 2 lit. b) und c) BV).
 - (8) Giacometti, kantonales Staatsrecht, S. 484.
 - (9) Diese Gleichsetzung erleidet allerdings dort eine Durchbrechung, wo es um die Frage der Initiative geht. Dies ist auf praktische Erwägungen zurückzuführen (Giacometti, kantonales Staatsrecht, S. 485 und dort zit. Autoren), wobei es denkbar wäre, wenigstens die (nicht formulierte) Volksinitiative im Sinne einer Verpflichtung an die Exekutive zuzulassen, durch welche Verhandlungen mit allfälligen Partnern aufzunehmen wären.

über das Finanzreferendum, denn dieses ist ein Verwaltungsreferendum, ein Einbruch in die Gewaltentrennung (10), und kommt lediglich dann zum Zuge, wenn nicht Fragen rechtssetzender Natur zur Diskussion stehen. Es mag der Fall eintreten, dass ein interkantonales Uebereinkommen seiner Rechtsnatur nach lediglich dem fakultativen Referendum untersteht, und dass die finanziellen Konsequenzen allein nach einer obligatorischen Volksabstimmung rufen würden. Dessen ungeachtet muss es bei der Unterstellung unter das fakultative Referendum sein Bewenden haben, denn hier treten nur die innerkantonalen Bestimmungen über den Erlass von Gesetzen (im materiellen Sinn) in den Vordergrund, womit ein Finanzreferendum ausgeschlossen ist.

Letzteres allerdings ist dann zu beachten, wenn öffentlich-rechtliche Vertragsarten zur Diskussion stehen, die nicht rechtssetzender Natur sind (allenfalls aber auch bei Vorliegen von privatrechtlichen Verträgen) (11). Besteht die ratio (im engeren Sinn) des Finanzreferendums darin, dass dem Bürger Ausgaben von einer bestimmten Höhe an, die den Staat und somit den Einzelnen als Steuerzahler besonders zu belasten vermögen, zur Entscheidung zu unterbreiten sind (12), so kann dies nicht nur Geltung haben für den innerkantonalen Verwaltungsbereich, sondern auch dann, wenn in Durchführung solcher Aufgaben zur Kooperation mit andern Kantonen geschritten werden soll. Es gilt somit für alle Verträge nicht rechtssetzender Natur, die unmittelbare finanzielle Folgen zeitigen, dass sich die

(10) vgl. hierzu 5. Kap. und Ernst Martin Laur, Das Finanzreferendum im Kanton Zürich, Zürcher Diss, Zürich 1966 (in der Folge zit. Laur, Finanzreferendum), S. 21ff.

(11) s. u.

(12) Laur, Finanzreferendum, S. 34f.; Hans Escher, Das Finanzreferendum in den schweizerischen Kantonen, Zürcher Diss, Aarau 1943 (in der Folge zit. Escher, Finanzreferendum), S. 10f.

Frage nach der innerkantonalen Kompetenz zum Abschluss eines solchen Vertrags an den Bestimmungen über die finanzielle Zuständigkeit entscheidet. Dies gilt m. E. auch in all den Kantonen, die positiv-rechtlich solche Verträge in die Kompetenz der Legislative (Kantonsrat, Grosser Rat) weisen.

Wir haben festgestellt, dass sich die Frage der Zuständigkeit zum Abschluss interkantonomer Vertragswerke bei Fehlen oder bei Lückenhaftigkeit positiv-rechtlicher Normen nach der innerkantonalen Kompetenzordnung zu richten hat. Somit ist die Möglichkeit nicht auszuschliessen, dass auch in Wirklichkeit die Exekutive zum Abschluss rein verwaltungstechnisch bedingter öffentlich-rechtlicher sowie zum Abschluss privatrechtlicher Verträge befugt ist. Auch solche Beschlüsse haben das Finanzreferendum zu beachten, dessen ratio im weitern Sinn die Teilnahme des Volkes an der staatlichen Verwaltungstätigkeit ist (13).

Zusammenfassend ist festzuhalten,

- dass die Kompetenz zum Abschluss zwischenkantonomer Uebereinkommen sich nach der innerkantonalen Zuständigkeitsordnung richtet,
- dass bei Konkordaten (Verträge rechtssetzender Natur) allein die Zuständigkeit für Gesetzeserlasse zu beachten ist,
- dass für alle andern Vertragsarten bei der Prüfung der Zuständigkeit das Problem der Ausgabenkompetenz abgeklärt werden muss (Finanzreferendum),
- dass die so gewonnene Zuständigkeitsordnung allerdings nur subsidiäre Anwendung findet, falls die positiv-rechtlichen Normen nicht umfassend die Kompetenz zuteilen.

(13) Laur, Finanzreferendum, S. 33f.; Escher, Finanzreferendum, S. 8ff.

Letzteres trifft - wie schon ausgeführt - in einzelnen Kantonen zu, indem deren Verfassung unterschiedliche Kompetenzzuweisungen für den innerkantonalen Bereich und für den Abschluss zwischenkantonomer Uebereinkommen aufweisen. Zwei Beispiele mögen zeigen, wie sich dies auswirken kann :

- Die sanktgallische Verfassung unterstellt Gesetzeserlasse dem fakultativen Referendum (Art. 47 KV), während "Verkommnisse und Verträge mit andern Kantonen" in die abschliessende Kompetenz des Grossen Rates fallen (Art. 55 Ziff. 6 KV).
- Noch grösser erscheint die Diskrepanz zwischen Zuständigkeit für inner- und interkantonalen Bereich im Kanton Schaffhausen : Hier kennt die Verfassung das obligatorische Gesetzesreferendum (Art. 42 Abs. 1 Ziff. 1 KV), während auch hier dem Grossen Rat die abschliessende Kompetenz für "Staatsverträge" zukommt (Art. 41 Ziff. 2 KV).

III. DIE FRAGE NACH DER ZULÄSSIGKEIT BUNDESRECHTLICHER BESTIMMUNGEN

In den Erwägungen, die im ersten Teil dieses Kapitels aufgestellt worden sind, haben wir als Ausgangspunkt kantonale Rechtsbestimmungen genommen. Wir sind dabei von der Einsicht ausgegangen, dass das Verfahren, das die Kantone bei Abschluss interkantonomer Abmachungen zu beachten haben, dem kantonalen Staatsrecht zu entnehmen ist (14). Wie weit aber auch bundesrechtliche Normen, das Staatsrecht des Bundes, gestaltend in die Frage der Abschlusskompetenz eingreifen darf, bedarf einer weitern Abklärung.

(14) Häfelin, Föderalismus, S. 643

1. Für den eigenen Wirkungsbereich

Unbestritten und keiner weiteren Darstellung wert erscheint die Maxime, dass die Frage nach der Zuständigkeit zum Abschluss einer interkantonalen Vereinbarung dann ausschliesslich dem kantonalen Staatsrecht zuzuweisen ist, wenn die Zuständigkeit des Kantons zur Regelung der Materie an sich dem Kanton zusteht. Die Kompetenzzuweisung an den Kanton schliesst bundesrechtliche Bestimmungen jeglicher Art aus, soweit es nicht um das Verbot schlechthin geht (15). Denn die Kantone handeln hier aus eigener "Macht", und darin eingeschlossen ist auch die Fähigkeit, die formelle Seite einer interkantonalen Zusammenarbeit selbst zu regeln.

Und dennoch ergibt sich eine wesentliche Einschränkung dieser formellen Freiheit der Kantone durch das Bundesrecht. Diese begründet sich, wie schon angetönt, in der Verfassungsbestimmung, die Kantone hätten sich der republikanischen Staatsform zu bedienen (Art. 6 lit. b BV). Dies impliziert für das Gesetzgebungsverfahren - für die Verfassungsgesetzgebung sei auf lit. c desselben Artikels verwiesen - die mittelbare oder unmittelbare Demokratie, d.h. die Gesetzgebung hat unter Mitwirkung des Volkes (obligatorisches oder fakultatives Referendum) oder durch ein vom Volk gewähltes Parlament zu geschehen (16). Diese Minimalanforderung der Bundesverfassung an das Gesetzgebungsverfahren in den Kantonen ist natürlich auch hinsichtlich des Abschlusses interkantonomer rechtssetzender Verträge zu beachten. Auch hier ist noch einmal auf die unterschiedliche Behandlung gleicher Materien durch einzelne Kantonsverfassungen hinzuweisen, wenn es um die Frage der Zuständigkeit für Erlasse geht. Während alle Kantone für das (innerkantonale) Gesetzgebungsverfahren über die genannte

(15) vgl. 1. Kap.

(16) Fleiner/Giacometti, Bundesstaatsrecht, S. 60f.

Minimalforderung der Bundesverfassung hinausgegangen sind und das Gesetzesreferendum - sei es obligatorisch, sei es fakultativ (17) - eingeführt haben, kennen sieben Kantone und zwei Halbkantone die abschliessende Kompetenz ihrer Parlamente für zwischenkantonale Uebereinkommen, also auch für Konkordate (18).

2. Für den übertragenen Wirkungsbereich (19)

Wesentlich anders stellt sich die Frage dort, wo die Kantone sich zur Zusammenarbeit finden wollen, um Probleme des übertragenen Wirkungsbereiches gemeinsam zu lösen. Kann der Bund bei delegierten Kompetenzen Vorschriften erlassen oder schon in die Delegation einschliessen, die den Kantonen die Form des Erlasses vorschreibt oder die Instanz bezeichnet, die zum Abschluss von Vereinbarungen zuständig sein soll?

In der Stellungnahme zu diesem Problem gehen die Meinungen stark auseinander (20), wobei auch hier bei einer Sichtung davon ausgegangen werden muss, dass eine Beantwortung der Frage nach der Zulässigkeit bundesrechtlicher Bestimmungen für den übertragenen Wirkungsbereich sowohl für den inner- wie für den interkantonalen Rechtsbereich ein gleiches Resultat ergibt.

(17) Burckhardt, Kommentar, S. 67.

(18) Kehrli, Konkordatsrecht, S. 65.

(19) vgl. Werner Latscha, Die Delegation von Rechtsetzungskompetenzen vom Bund an die Kantone, Zürcher Diss, Winterthur 1953 (in der Folge zit. Latscha, Delegation), 3. Kap. (S. 84ff.).

(20) vgl. die Zusammenstellung der wissenschaftlichen Lehrmeinungen bei Alois Pfister, Kompetenzdelegation des Bundes an die Kantone, Autobahnpolizei und Verfassung, in Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung (ZBl.), Bd. 68 (1967), (in der Folge zit. Pfister, Kompetenzdelegation) S. 94ff.; Latscha, Delegation, S. 84ff.

Wir müssen von der Tatsache ausgehen, dass sich der Bund verschiedentlich als berechtigt betrachtet, solche Vorschriften zu erlassen. So lautet z.B. Art. 52 Abs. 2 SchlT ZGB: "Soweit das neue Recht zu seiner Ausführung notwendig der Ergänzung durch kantonale Anordnungen bedarf, sind die Kantone verpflichtet, solche aufzustellen, und können sie auf dem Verordnungswege erlassen." (21). Es sei ihm dies dort zugebilligt, wo es lediglich darum geht, eine kantonale Amtsstelle als zuständiges Bundesorgan für Rechtsanwendungsakte zu bezeichnen. In einem solchen Fall hat der Bund die ihm zustehende umfassende Kompetenz eben abschliessend ausgeübt - es besteht kein Platz für kantonale Rechtssetzungsakte -, und er bedient sich lediglich zum Vollzug seiner Bestimmungen kantonalen Behörden (22). Hier nun kann das Bundesrecht auch Bestimmungen aufstellen, die eine allfällige Kooperation zwischen den Kantonen bzw. zwischen den vom Bundesrecht bezeichneten kantonalen Vollzugsbehörden umfassen. Es muss sogar noch weitergegangen und gesagt werden, dass eine Zusammenarbeit durch ein fixiertes Vertragswerk hier streng gesehen gar nicht zulässig ist, sondern dass es sich lediglich darum handeln kann, zwischen Gliedstaaten eine Absprache zu treffen, die gleichlautende Bestimmungen in den kantonalen Vollzugserlassen vorsieht.

Weit schillernder zeigt sich das Spektrum der Meinungen dort, wo es darum geht, die Berechtigung bundesrechtlicher Vorschriften für Normativvorschriften des übertragenen Wirkungsbereichs zu werten (23). Doch lässt sich die Antwort viel gedrängter ableiten, als dies gemeinhin geschehen ist. Wenn das Bundesrecht Bundeskompetenzen ausdrücklich

(21) weitere Beispiele bei Pfister, Kompetenzdelegation, S. 92.

(22) Latscha, Delegation, § 16, S. 102ff.

(23) vgl. N. 17; Fleiner/Giacometti, Bundesstaatsrecht, S. 126; Aubert, Droit constitutionnel, S. 275.

delegiert, wenn demnach Kantone im übertragenen Wirkungsbereich Rechtssetzungsbefugnis vom Bunde erhalten, so ist eine solche Delegation dann als umfassend anzusehen, wenn nicht wiederum zugunsten des Bundes Vorbehalte angebracht sind. Dabei dürfen wir nicht der Gefahr erliegen, von einer - politischen - Bewertung auszugehen, ob sich in concreto die Zuweisung der Kompetenz an den Kanton zu dessen "Gunsten" - z.B. Weitergeltung einer früheren kantonalen Vorschrift bei schwieriger Einigung auf einen gesamtschweizerischen Nenner - auswirkt, oder ob es sich um eine "Entlastung" des Bundes handelt. Ebenso wenig darf das Argument ins Gewicht fallen, dass der Bund bei einem Verzicht auf Delegation seinerseits auf einem andern Weg den Rechtssatz hätte erlassen können, so dass es sich rechtfertige, die Behörde des Kantons zu bezeichnen, die in etwa vergleichsweise ebenfalls dazu zuständig wäre (24). Dies stellt eine Verkenning der föderalistischen Staatsidee dar, wird doch ausser Acht gelassen, dass die Kantone mehr sind als blosse Selbstverwaltungskörper des Bundes, deren Gliederung und deren Satzung dem "Vorbild" des Bundes nachzufolgen haben. Oder aber es dreht sich darum, wie Häfelin dies andeutet, durch Zuweisung bestimmter Rechtssetzungsbefugnisse unter Bezeichnung der für deren Erlass zuständigen kantonalen Behörde allfällige Referenden zu umgehen, somit kantonal vorgesehene Volksrechte auszuschalten (25/26)! Diese aber

(24) wie Pfister (Kompetenzdelegation, S. 88ff.) argumentiert und sich dabei auf verschiedene Autoren abstützen kann (vgl. Kompetenzdelegation, S. 94).

(25) Häfelin, Föderalismus, S. 644.

(26) Dies war der Grund zum Erlass von Art. 52 Abs. 2 SchlT ZGB, denn nach Erlass des SchKG waren darin vorgesehene kantonale Einführungsbestimmungen nach kantonalem Recht aufgestellt worden, wobei sie mitunter am Referendum scheiterten (Pfister, Kompetenzdelegation, S. 92).

haben, wie schon ausgeführt, Geltung sowohl für den inner- als auch interkantonalen Bereich. Die blosse Bequemlichkeit und allenfalls Beschleunigung des gesamten Rechtssetzungsverfahrens aber rechtfertigt einen solchen Einbruch des Bundes in die Sphäre der kantonalen Hoheit nicht, umso weniger, als es ja im Ermessen des Bundes liegt, keine Kompetenzdelegation vorzunehmen, falls ihm kantonale Verfahrensvorschriften nicht passen.

Aus Gründen der den Kantonen zukommenden Eigenstaatlichkeit hat deshalb der Bund auch dann auf einen Eingriff in die innerkantonale Zuständigkeitsordnung für rechtssetzende Akte zu verzichten, wenn er ihm zustehende Kompetenzen delegiert (27). Dass der tatsächliche Zustand dem nicht entspricht, ist eine bedauerliche Tatsache, die infolge der Maxime "Bundesrecht bricht kantonales Recht" und der Unüberprüfbarkeit von Bundesgesetzen in der Verfassungsgerichtsbarkeit des Bundesgerichts vorläufig nur durch den Bundesgesetzgeber zu korrigieren wäre. Dass hier aber die Einsicht fehlt, zeigt die Geschichte des Art. 57^{bis} Abs. 4 SVG (28) und die

(27) Burckhardt, Kommentar, S. 16f.; Fleiner, Bundesstaatsrecht, S. 423; Häfelin, Föderalismus, S. 645; a.M. Fleiner/Giacometti, Bundesstaatsrecht, S. 126.

(28) Art. 57^{bis} SVG:

(Auf den für Motorfahrzeuge vorbehaltenen Strassen (Autobahnen und Autostrassen sind für den Polizeidienst Abschnitte zu bilden, die mit den Strassenunterhaltsabschnitten übereinstimmen. Der Bundesrat kann aus zwingenden Gründen Ausnahmen gestatten.

Die zuständige Autobahnpolizei besorgt auf ihrem Abschnitt unabhängig von den Kantonsgrenzen den Ordnungs- und Sicherheitsdienst und die polizeiliche Fahndung sowie bei Straftaten jeder Natur die unaufschiebbaren Massnahmen, die auf Autobahngebiet vorzunehmen sind. Sie veranlasst bei Straffällen die Organe des Gebietskantons zu den weiteren Ermittlungen.

Die Gerichtsbarkeit des Gebietskantons und die Anwendung seines Rechts bleiben vorbehalten.)

Die Regierungen der beteiligten Kantone regeln die gegenseitigen Rechte und Pflichten aus der Polizeitätigkeit im Gebiet des Nachbarkantons. Ist der Polizeidienst wegen fehlender Einigung nicht gewährleistet, so trifft der Bundesrat vorsorgliche Verfügungen.

hierum entstandene Kontroverse (29), ob diese Bestimmung rechtens haltbar sei und nicht eine durch politische Ueberlegungen gerechtfertigte Uebertretung von den Kantonen zustehenden Rechten darstelle.

(29) Pfisters Artikel stellt eine direkte Antwort auf einen vorangegangenen Aufsatz von Yvo Hangartner (Nationalstrassen und kantonale Polizeihochheit, in Verwaltungs-Praxis, Bd. (1966) Heft 11, S. 291ff.) dar; vgl. im übrigen die Botschaft des Bundesrates hiezuh (Bundesblatt der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 118. Jg. 1966, Bd. II, S. 332ff.) und die Verhandlungen des Ständerates (Amtliches Bulletin der Bundesversammlung, 77. Jg. (1967) S. 1ff., 48f.); der Nationalrat sah sich vorerst vor keine Probleme gestellt!

4. KAPITEL

DIE BUNDESGENEHMIGUNG INTERKANTONALER VERTRAGSWERKE

I. DIE POSITIV-RECHTLICH UMSCHRIEBENE VORLEGUNGSPFLICHT IN DER BUNDESVERFASSUNG UND IHRE BEFOLGUNG

Die Bundesverfassung stipuliert die Vorlage interkantonaler Vertragswerke zur Einsichtnahme: "... steht ihnen (den Kantonen) das Recht zu, Ver-
kommissen über Gegenstände der Gesetzgebung, des Gerichtswesens und
der Verwaltung unter sich abzuschliessen; jedoch haben sie dieselben der
Bundesbehörde zur Einsicht vorzulegen ..." (1). Dass es sich hierbei nicht
lediglich darum handeln kann, dem Bund Kenntnis vom Zustandekommen
einer interkantonalen Uebereinkunft zu geben, ergibt sich aus der Tatsache,
dass es dem Bunde obliegt, den Vollzug solcher Verträge zu hindern, wenn
er annehmen muss, deren Inhalt laufe den Rechten und den Interessen des
Bundes oder dritter Kantone zuwider. Dass eine solche Sanktion eine
Prüfung voraussetzt und dass das Resultat einer solchen Prüfung Verbind-
lichkeit haben muss, ist gegeben. Art. 102 Ziff. 7 hält das denn auch in
positiver Umschreibung fest (2).

Dem steht die Wirklichkeit gegenüber, nämlich dass nur wenige interkanto-
nale Uebereinkünfte dem Bunde zur Genehmigung oder auch nur zur Einsicht-
nahme vorgelegt werden. Diese schon vor Jahrzehnten beklagte Tatsache (3)

(1) Art. 7 Abs. 2 BV

(2) Art. 102 BV: Der Bundesrat hat innert den Schranken der gegenwärtigen
Verfassung vorzüglich folgende Befugnisse und Obliegenheiten:

7. Er prüft die Verträge der Kantone unter sich oder mit dem Aus-
lande und genehmigt dieselben, sofern sie zulässig sind.

(3) vgl. Bolle, Interkantonaies Recht, S. 45, 119.

ist wohl nicht in erster Linie eine bewusste Missachtung der diesbezüglichen Vorschrift durch die Kantone, sondern gründet sich viel eher auf Unsicherheit auf Seiten der Kantone und die bereits geschilderte Gleichgültigkeit des Bundes gegenüber solchen Gebilden der Zusammenarbeit der Kantone untereinander.

Die Problemstellung ist eine zweifache, trotz anscheinend klaren gesetzlichen Grundlagen:

- Welche Arten von interkantonalen Vertragswerken unterstehen einer Genehmigung durch den Bund?
- Welches sind die Rechtswirkungen der Genehmigung bzw. der Nichtvorlage?

II. DIE GENEHMIGUNGSPFLICHTIGEN VERTRÄGE

1. Des eigenen Wirkungskreises

Auszugehen ist von der Formulierung der Bundesverfassung. Wir konnten bei der "Aufmunterung" des Bundes an die Kantone zur Zusammenarbeit (als Quelle) (4) davon ausgehen, dass es einer solchen gar nicht bedarf. Somit unterblieb dort eine Auseinandersetzung textkritischer Art, eine Auslegung der von der Bundesverfassung genannten Ausdrücken und unserer Definitionen. Lediglich bei der Auseinandersetzung mit den Arten der Vertragswerke ist festgehalten worden, dass Konkordat und interkantonale Vereinbarung gleichzusetzen seien (5), und dass die Vielfalt der verwendeten Ausdrücke der Klarheit nicht förderlich sei. Wie sich aus dem

(4) 1. Kap.

(5) vgl. 2. Kap. I.

Text selber ergibt, und wie auch das Schrifttum immer wieder festgehalten hat (6), ist die sprachliche Vielheit keine Auseinandersetzung mit den verschiedenen Vertragsarten, die zwischen den Kantonen denkbar sind. Es wäre denn auch schwer verständlich, wollte man beim Ausdruck "Verkommnis" bleiben (gemäss Art. 7 Abs. 2 BV), um dann bei der Frage nach der zuständigen Behörde feststellen zu müssen, dass zwar Verträge zwischen den Kantonen, nicht aber Verkommnisse zu prüfen seien (Art. 85 Ziff. 5 und 102 Ziff. 7 BV) (7/8).

Halten wir deshalb fest, dass die Bundesverfassung unter verschiedenen Ausdrücken immer dieselben Rechtsinstitute meint. Damit haben wir aber noch nicht die Einsicht gewonnen, welche Arten von Verträgen wirklich gemeint sind. Der Text von Art. 7 Abs. 2 BV selbst führt an, dass Verkommnisse über Gegenstände der Gesetzgebung, des Gerichtswesens und der Verwaltung zur Genehmigung zu unterbreiten seien. Diese drei Sachgebiete umfassen nun aber die gesamte staatliche Tätigkeit an sich, ihre Aufzählung ist deshalb nicht geeignet, irgend ein Abgrenzungsmerkmal aufzuzeigen, sondern spiegelt höchstens die Auffassung von der herkömmlichen Dreiteilung der staatlichen Funktion wider (9).

(6) Burckhardt, Kommentar, S. 74; Fleiner/Giacometti, Bundesstaatsrecht, S. 160; Aubert, Droit constitutionnel, S. 333; Häfelin, Föderalismus, S. 587ff.; Schaumann, Verträge, S. 104.

(7) Art. 85 BV: Die Gegenstände, welche in den Geschäftskreis beider Räte fallen, sind insbesondere folgende:

5. Bündnisse und Verträge mit dem Auslande, sowie die Gutheissung von Verträgen der Kantone unter sich oder mit dem Auslande. Solche Verträge der Kantone gelangen jedoch nur dann an die Bundesversammlung, wenn vom Bundesrate oder einem andern Kanton Einsprache erhoben worden wird.

(8) vgl. vorn N 2

(9) Burckhardt, Kommentar, S. 74

Es ist allerdings daraus herauszulesen, dass Verträge rechtssetzender Natur der Genehmigung bedürfen, aber dies kann nicht zweifelhaft sein, denn diese als wichtigste Kategorie interkantonalen Zusammenwirkens wären wohl auch die geeignetsten Mittel, gegen Interessen des Bundes oder anderer, unbeteiligter Kantone zu verstossen. Und wenn solche Vertragswerke nicht zur Genehmigung unterbreitet werden müssten, welchen Sinn hätte die Vorlegungspflicht dann überhaupt?

Gerade die Hervorhebung der Interessen des Bundes und dritter Kantone und der Hinweis auf den ersten Absatz des gleichen Artikels der Bundesverfassung lassen uns die Antwort finden, dass auch Verträge nicht-rechtssetzender Natur der Bundesgenehmigung bedürften (und bedürfen). Der Bund selbst will ja schliesslich darüber entscheiden, ob ein Vertragswerk zulässig sein soll oder ob es Bundesrecht - irgendwelcher Verfassungsbestimmungen oder ganz einfach der Bundestreue - widerspricht. Grenzbereinigungsverträge - um ein Beispiel heranzuziehen, das schon Gegenstand vieler interkantonaler Vertragswerke war (10) - sind rechtsgeschäftlicher Natur, denn es werden keinerlei objektive Rechtsnormen gesetzt, sondern ein konkretes Rechtsverhältnis zwischen (zwei) Kantonen begründet unter Regelung der dazugehörenden gegenseitigen Rechte und Pflichten, dies im Sinne subjektiver Rechtsbeziehungen (11).

Solche Grenzbereinigungsverträge scheinen als Mittel einer Staatstätigkeit zweier - oder allenfalls weniger - Partner, die darauf abzielt, geographisch klar und eindeutig kennzeichenbare Grenzverläufe festzulegen, was sicher als

(10) vgl. die Zusammenstellung bei Häfelin, Föderalismus, S. 590ff. und teilweise bei Kehrli, Konkordatsrecht, S. 133ff.

(11) Fleiner/Giacometti, Bundesstaatsrecht, S. 160 (N 4); Kehrli, Konkordatsrecht, S. 52.

erlaubter Vertrag im Sinne des Art. 7 BV anzusehen ist. Je grösser aber eine dabei vorzunehmende Gebietsabtretung wird, je mehr sich Gebietsabtausche zugunsten des einen Partners auswirken, umso "politischer" kann ein solches Vertragswerk werden (12). Dass es sich dabei dann nicht mehr um einen reinen Grenzvereinigungsvertrag handeln würde, kann nicht übersehen werden; die Unterscheidung könnte allerdings nach aussen eine rein graduelle sein, während in Wirklichkeit eine bedeutende Machtverlagerung stattfinden würde. Einen solchen Unterschied feststellen zu können, hat der Bund ein echtes Interesse. Es muss ihm zukommen, auch "harmlose" Grenzvereinigungsverträge einsehen zu können, um seiner Pflicht der Wahrung der Verfassung und der darin sichtbar oder unsichtbar enthaltenen Grundsätze nachzukommen. Es geht dabei allenfalls nicht einmal so sehr um die Feststellung, ob ein "politischer Vertrag" vorliege, es mag auch der Prüfung unterstellt werden, ob nicht die in Art. 1 und 5 BV enthaltene Gebietsgarantie der Kantone verletzt sein könnte (13).

Es muss somit davon ausgegangen werden, dass der Bundesgenehmigung alle öffentlich-rechtlichen Verträge unterliegen, die Interessen des Bundes oder/und dritter Kantone berühren können. Dass der Kreis über Konkordate hinaus zu ziehen ist, haben wir festgestellt. Dass aber nicht alle nicht-rechtssetzenden Verträge gleich bedeutenden Inhalts sind, hat Kehrli bei seiner Unterscheidung dieser Kategorie aufgezeigt (14).

Die von ihm herbeigezogene Abgrenzung ist m. E. hier entscheidend von Gewicht. Nur in der Behandlung hoheitlicher Materien können die Kantone die Interessen des Bundes oder anderer Glieder ausser Acht lassen. Und da diese

(12) Burckhardt, Kommentar, S. 73

(13) Fleiner/Giacometti, Bundesstaatsrecht, S. 52f., 163 (N 23)

(14) Kehrli, Konkordatsrecht, S. 52; vgl. 2. Kap. I. 3.

gemäss Wortlaut der Bundesverfassung doch ein entscheidendes Merkmal darstellen, sollen sie die Grundlagen für die Vorlegungs- bzw. Genehmigungspflicht darstellen.

Aus diesen Gründen und den früher gemachten Erwägungen ergibt sich auch, dass privatrechtliche Verträge zwischen den Kantonen - soweit sie zulässig sind und nicht eine Umgehung öffentlich-rechtlicher Vertragsformen darstellen - der Bundesgenehmigung nicht bedürfen (15).

Somit ist festzuhalten, dass dem Bunde alle jene Verträge zwischen den Kantonen zur Genehmigung unterbreitet werden müssen (oder müssten), die hoheitliche Materien regeln, ungeachtet ihrer Rechtsnatur (16).

2. Aus dem übertragenen Wirkungskreis

Wir haben uns bis anhin - stillschweigend - einer Differenzierung solcher Verträge hinsichtlich der Frage nach ihrem Herkunftsbereich enthalten. Dass für den eigenen Wirkungskreis der Kantone Geltung hat, die Verträge seien vorzulegen, kann nicht zweifelhaft sein, denn diese stehen im Vordergrund. Nicht nur die grundsätzlich gleiche Ausgestaltung, dasselbe Verfahren und vor allem die Freiheit der Kantone zu Verträgen im übertragenen Wirkungskreis (17) gebieten auch hier eine Gleichbehandlung dieser Ueber-

(15) Burckhardt, S. 75

(16) Fleiner/Giacometti, Bundesstaatsrecht, S. 163; a.M. Häfelin, Föderalismus, S. 640, der eine allgemeine Vorlegungs- und Genehmigungspflicht stipuliert, indem er die Unterscheidungskriterien "rechtsetzend-rechtsgeschäftlich" und "hoheitlich-nichthoheitlich" ablehnt und alle interkantonalen Vertragswerke gleich behandelt wissen will; ebenso Aubert, Droit constitutionnel, S. 333.

(17) vgl. 3. Kap.

einkommen (18); die Vorlegungs- und Genehmigungspflicht für Verträge aus dem übertragenen Wirkungskreis der Kantone ergibt sich auch aus einer andern Ueberlegung. Zwar setzen die Kantone hier nicht etwa subsidiäres oder originäres Bundesrecht, aber sie nehmen doch teil an der Ausgestaltung einer Materie, die an sich dem Bunde zusteht (19). Der Bund hat somit nicht nur das Interesse, die materielle Ausgestaltung eines von ihm den Kantonen delegiertes Teilgebiet zu überprüfen, er hat die Pflicht zu kontrollieren, ob die Kantone ihre Kompetenz ausnutzen und die Delegationsnorm in formeller Hinsicht erfüllen - allenfalls hatte sonst subsidiäres Bundesrecht als kantonales Recht zur Anwendung zu gelangen. Er muss solche Erlasse auch in materieller Hinsicht prüfen können, seien sie nun von einem einzelnen Kanton oder durch Zusammengehen mehrerer Glieder des Bundes ergangen. Die Delegationsnormen sehen denn die Genehmigungspflicht auch ausdrücklich vor (20), sie sind für den Bereich interkantonalen Zusammenarbeit im übertragenen Wirkungskreis neben der verfassungsmässig postulierten Vorlegungspflicht allerdings nur soweit von Bedeutung, als sie Rechtsfolgen ausdrücklich mit der Genehmigung verbinden (21).

(18) vgl. 3. Kap. III.

(19) Fleiner/Giacometti, Bundesstaatsrecht, S. 122f.;
Häfelin, Föderalismus, S. 704; Latscha, Delegation, S. 84ff.

(20) Fleiner/Giacometti, Bundesstaatsrecht, S. 135f.;
Aubert, Droit constitutionnel, S. 301; Häfelin, Föderalismus, S. 641.

(21) siehe unten III. 2.

III. RECHTSFOLGEN DER GENEHMIGUNG

1. bei interkantonalen Vertragswerken aus dem eigenen Wirkungsbereich

Es ergibt sich eigentlich bereits aus der erwähnten Tatsache, dass viele interkantonale Vertragswerke keiner Bundesbehörde je zur Einsichtnahme oder gar zur Genehmigung unterbreitet worden sind, der Schluss, dass der Zustimmung des Bundes keine grosse Bedeutung zukommen kann; insbesondere kann die Wirksamkeit des Vertrages nicht hievon abhängig sein. Dieser tatsächliche Schluss wird von Lehre und Praxis bestätigt, indem der Genehmigung interkantonomer Vertragswerke durch den Bund keine konstitutive, sondern lediglich rein deklaratorische Wirkung zugeschrieben wird (22/23). Der Eintritt der Rechtswirksamkeit interkantonomer Vertragswerke aus dem eigenen Wirkungskreis der Kantone richtet sich somit nach den Bestimmungen des Vertrages selbst hierüber und den diesbezüglichen Normen der vertragsschliessenden Kantone (24). Ist somit die Frage des Zustandekommens eines interkantonomer Vertragswerkes von der Bundesgenehmigung unabhängig, sofern der Vertrag gar nicht erst vorgelegt wird, so muss andererseits festgehalten werden, dass die mangelnde Genehmigung bei Vorlage des Vertrages diesen unwirksam macht. Indem der Bundesrat Einsprache gegen den Vertrag gemäss Art. 85 Ziff. 5 BV erhebt und hierauf (allenfalls) die

(22) Fleiner/Giacometti, Bundesstaatsrecht, S. 164; Burckhardt, Kommentar, S. 110; Aubert, Droit constitutionnel, S. 334; Häfelin, Föderalismus, S. 642; Kehrli, Konkordatsrecht, S. 93.

(23) Das Bundesgericht hat lediglich in einem frühen Entscheid der Bundesgenehmigung konstitutive Wirkung zuerkannt: vgl. BGE 24, 444ff.; zur heutigen Auffassung des Bundesgerichts vgl. BGE 90 I 41ff., in welchem lapidar festgehalten wird: "Sie (die Verkommnisse oder Konkordate) bedürfen der Genehmigung des Bundes, sind aber auch ohne diese wirksam".

(24) vgl. 3. Kap.

Bundesversammlung ihrerseits die nachgesuchte Genehmigung verweigert, wird festgestellt, dass dieser "etwas dem Bunde oder den Rechten anderer Kantone Zuwiderlaufendes" enthält; er verstösst somit gegen Bundesrecht - sei es geschriebenes oder ungeschriebenes - und ist ex tunc nichtig (25); denn die derogatorische Kraft des Bundesrechts ("Bundesrecht bricht kantonales Recht") wirkt auch gegenüber dem durch einen solchen Vertrag zu begründenden interkantonalen Recht (26).

Aber auch die einmal erteilte Genehmigung vermag allfällige im Vertrag enthaltene Verstösse gegen das Verbot des Art. 7 BV nicht zu heilen. So unterliegen die interkantonalen Vertragswerke trotz einer erteilten Bundesgenehmigung der Ueberprüfung durch das Bundesgericht, wie auch Bundesrat und Bundesversammlung an eine einmal erteilte Zustimmung nicht gebunden sind (27).

"Die Bundesgenehmigung stellt den Vertrag unter Bundesschutz" (28). Dies will nicht mehr besagen, als der letzte Satz von Art. 7 BV, wonach die Mithilfe der Bundesbehörden angesprochen werden könne. Für eine solche Bundesmitwirkung ist die Vorlage und Genehmigung von interkantonalen Vertragswerken wohl Voraussetzung; sie ist das Korrelat zur Vorlegungspflicht und stellt die einzige positive Rechtswirkung der Genehmigung dar, sofern die Verträge solche aus dem eigenen Wirkungsbereich der Kantone sind.

(25) Aubert, Droit constitutionnel, S. 334.

(26) Häfelin, Föderalismus, S. 652; Rudolf, Bund, S. 29f.

(27) Burckhardt, Kommentar, S. 111; Häfelin, Föderalismus, S. 642; Aubert, Droit constitutionnel, S. 334.

(28) so Fleiner/Giacometti, Bundesstaatsrecht, S. 164.

Die Rechtswirkung einer Genehmigung eines interkantonalen Vertragswerkes durch den Bund gleicht nicht hinsichtlich der Wirksamkeit, wohl aber in Bezug auf die Frage der Ueberprüfbarkeit darnach der Gewährleistung der Kantonsverfassungen durch den Bund (29).

2. bei interkantonalen Vertragswerken aus dem übertragenen Wirkungsbereich

Wie wir festgehalten haben, besteht für interkantonale Verträge aus dem übertragenen Wirkungsbereich der Kantone eine "verschärfte" Vorlegungspflicht (30); die Genehmigung eines solchen Vertragswerkes durch die zuständige Bundesbehörde ist nicht bloss deklaratorischer, sondern konstitutiver Natur. Dem widerspricht nicht unsere Feststellung, dass die Kantone auch im übertragenen Wirkungsbereich frei sind, die formelle Seite nach eigenem Recht zu behandeln (31). Denn die Inkraftsetzung eines Erlasses in rein zeitlicher Hinsicht ist wohl eine formelle Angelegenheit, doch geht es in Bezug auf die Rechtswirksamkeit um mehr als bloss Formelles; dies ist ein Teil der materiellen Seite. So können Kantone in einem interkantonalen Ueber-einkommen über eine Materie aus dem übertragenen Wirkungsbereich dessen Inkrafttreten wohl regeln, jedoch nur unter Vorbehalt der Genehmigung durch den Bund oder auf einen Zeitpunkt nach erfolgter Zustimmung. Eine solche Zustimmung des Bundes ist aber Voraussetzung für die Rechtswirksamkeit des Vertragswerkes. Dass auch die Mitwirkung der Bundesbehörden beim Vollzug davon abhängig ist, bedarf keiner weiteren Erläuterung.

(29) Remo Cereghetti, Die Ueberprüfung der Kantonsverfassungen durch die Bundesversammlung und das Bundesgericht, Zürcher Diss., Winterthur 1956, S. 55ff., 224ff.

(30) vgl. vorn II. 2.

(31) vgl. 3. Kap. III. 2.

5. KAPITEL

DIE FINANZKOMPETENZ DER VERTRAGSPARTNER

1. DIE INNERKANTONALE REGELUNG ALS AUSGANGSPUNKT

Ueber die innerkantonale Finanzkompetenz der einzelnen Organe ist unter dem Gesichtspunkt des Finanzreferendums ein reiches Schriftwerk vorhanden (1). Da der einzelne Bürger gerade in dieser Hinsicht peinlich darauf bedacht ist, seine demokratischen Rechte gewahrt zu wissen, sind auch zahlreiche Urteile des Bundesgerichts zu diesem Fragenkomplex ergangen. Es wäre demnach müssig, ein Kapitel dieser Arbeit der Finanzkompetenz im innerkantonalen Bereich bei interkantonalen Uebereinkommen zu widmen, würden sich die Kriterien, wie sie von Lehre und Rechtssprechung herausgearbeitet worden sind, ohne jede weitere Begründung auch dann als anwendbar erweisen, wenn es lediglich darum geht, innerkantonale die Kompetenzzuweisung festzustellen und diese auch dann als gegeben zu bezeichnen, wenn es sich darum handelt, Ausgaben für interkantonale ausgehandelte Aufgaben einzustufen. Dies erscheint zwar auf einen ersten Blick hin uneingeschränkt zulässig, gilt doch - wie im 3. Kapitel dargestellt - bei unklarer Kompetenzzuweisung für den Bereich der Aussenbeziehungen diejenige Kompetenzordnung, die für rein innerkantonale Begebenheiten zutrifft. So hat es das Bundesgericht in seinem bisher jüngsten Entscheid zu diesem Problem denn auch gehalten. Es hatte auf staatsrechtliche Beschwerde hin zu prüfen, ob ein Kreditbeschluss des schwyzerischen Kantonsrates zugunsten von Erweiterungsbauten des Lehrerseminars Rickenbach dem Referendum zu unterstellen oder ob die Ablehnung eines diesbe-

(1) vgl. die Literaturverzeichnisse bei Escher, Finanzreferendum und Laur, Finanzreferendum, sowie die Literaturhinweise bei Giacometti, Kantonales Staatsrecht, S. 525ff.

züglichen Antrags im Kantonsrat rechtlich haltbar sei. Unbestritten war dabei, dass der Kredit seiner Höhe nach dem Referendum unterstanden hätte. Der Kanton Schwyz führt dieses Lehrerseminar seit einigen Jahren auf Grund zweier Konkordate als interkantonales Lehrerseminar (2).

Im interkantonalen Bereich aber steht einer solch' unbesehenen Uebernahme der innerkantonalen Zuständigkeitszuweisung nach Abschluss eines Uebereinkommens das Problem des Gebundenseins, der Vertragstreue gegenüber den Partnern entgegen. Diesen Antagonismus aufzuzeigen, muss Aufgabe dieses Kapitels sein.

II. DIE LÜCKENLOSE REGELUNG DER FINANZIELLEN FOLGEN IM VERTRAGSWERK

In einem ersten Abschnitt soll geklärt werden, ob eine lückenlose Regelung der finanziellen Bereiche einer Uebereinkunft soweit möglich ist, dass der nach kantonaler Vorschrift gültig vorgenommene Beitritt bereits alle künftig möglichen Aufgaben umfasst.

Dies erscheint nun nur dort problematisch, wo einzelne Partner eines Vertragswerks mit Leistungen sachlicher Art belastet sind (z.B. Stellung von Gebäuden und Einrichtungen), die auf einen längern Zeitraum hinaus in ihrem Umfang und ihrer finanziellen Tragweite wohl schätz- aber nicht genau voraussehbar sind (3). Denn dort, wo es darum geht, direkte pekuniäre Beiträge des einen Partners an einen andern oder an ein Organ, eingesetzt durch das Zusammengehen der Partner, zu beurteilen, darf wohl davon ausgegangen werden, dass solche abschliessend aufgeführt werden.

(2) vgl. BGE 95 I 213.

(3) siehe hinten III. Neue und gebundene Ausgaben

Dabei muss es sich weder um fixierte Beträge handeln noch um eine prozentuale Aufschlüsselung unter den Partnern, auch eine ständig schwankende, auf Grund an sich nicht abwägbarer Komponenten errechnete Beitragsleistung hat als genügende Grundlage zu gelten, sind nur wenigstens die Kriterien der Berechnung festgehalten. So ist denkbar, dass sich die Partner zu einer Teilung der durch den Betrieb einer gemeinsamen Forschungsstätte entstehenden Kosten nach verschiedensten Schlüsseln entschlossen haben. z.B. in Relation zur Bevölkerungszahl der Partner, unter Zugrundelegung der Anzahl der Forschenden oder durch fixe Beiträge an sich oder pro Kopf der Bevölkerung oder der Besucher, aber auch durch Kombinationsvarianten solcher Aufteilung. Auch kann sowohl ein Budget wie auch eine Abrechnung Grundlage zur Errechnung der Anteile bilden. Es liegen somit die Grundlagen der Berechnung der die Partner treffenden Anteile der Kosten vor. Dies allein kann aber nicht nur dann als genügende Regelung angesehen werden (für den einzelnen Partner), wenn neben Aufschlüsselungsgrundlagen die Fassbarkeit des Gesamtaufwandes tritt, d. h. wenn sich aus der Uebereinkunft erkennen lässt, welche konkrete finanzielle Verpflichtung den einzelnen Kantonen erwächst, sondern hat auch für sich allein genommen bereits Wirkung über den Aufteilungsschlüssel hinaus. Dies gilt es noch aufzuzeigen.

III. NEUE UND GEBUNDENE AUSGABEN (IM INTERKANTONALEN BEREICH)

Die bis anhin vorgenommene Sichtung der finanziellen Folgen einer interkantonalen Kooperation enthält lediglich Ausgaben, die ohne Zweifel zu den Ausgaben zu zählen sind, die durch das Vertragswerk selbst geregelt wurden, da sie als Aufwendungen erscheinen, die als zwangsläufige Folge der Anwendung gesetzmässig zustande gekommener Beschlüsse anzusehen sind; dabei kommt nichts darauf an, ob dies unter Beachtung der Vorschriften

über das Zustandekommen interkantonaler Vertragswerke oder derjenigen des Finanzreferendums geschehen ist. Solche Ausgaben werden als gebundene Ausgaben bezeichnet.

Wir halten vorab fest, dass für den Begriff "gebundene Ausgabe" im interkantonalen Bereich keine andere Abgrenzung gelten kann als im innerkantonalen, sofern es sich darum handelt, den Begriff negativ abzugrenzen; m. a. W. jede innerkantonal als gebunden anzusehende Ausgabe - ob dies nun durch eine deutliche Gesetzesbestimmung geschehe oder durch richterliche oder Verwaltungsauslegung - ist auch im zwischenkantonalen Bereich eine gebundene Ausgabe. Denn wie schon oft vorgebracht, richtet sich auch diese Auslegung schliesslich nach den kantonalen Normen (4). Damit ist jedoch nicht zur Frage Stellung genommen, ob auch die positive Abgrenzung diesem Schema gemäss vorgenommen werden kann.

Wie bereits angeführt, hat das Bundesgericht dies in seinem vorerst letzten Entscheid über die Frage nach gebundener oder ungebundener Ausgabe im Zusammenhang mit einem Konkordat so gehalten (5). Wenn dem Entscheid aus Gründen, die sich im folgenden noch ergeben werden, zugestimmt werden kann, so befriedigt doch die Argumentation insoweit nicht, als nirgends auf die Besonderheit eingegangen worden ist, dass sich im konkret vorgelegten Fall die Frage nach Unterstellung eines Kreditbeschlusses der kantonalen Legislative unter das Finanzreferendum nicht nur an der Voraussehbarkeit und dem freien Ermessen der Verwaltung als Kriterium entscheidet, sondern dass zur Beantwortung der Frage nach der Natur der Ausgabe ebenso sehr der Gesichtspunkt der Interessenlage allfälliger weiterer Betroffener herangezogen werden muss. Die Vertragstreue, diese auch im Bereich des

(4) vgl. hiezu Laur, Finanzreferendum, S. 46f.

(5) BGE 95 I 213.

öffentlichen Rechts tragende Idee ist nicht beachtet und gewürdigt worden, und sie ist m. E. ein ebenso wichtiges Kriterium der Abgrenzung gebundene / neue Ausgabe im interkantonalen Bereich.

Es mag allerdings zur Diskussion Anlass geben, ob dieses Kriterium im speziellen unter dem Gesichtspunkt des freien Ermessens, also bereits im Rahmen der Natur der Ausgabe, zu werten ist oder ob allenfalls dieser Punkt erst nach der gemachten Feststellung beachtet werden muss, dass die Ausgabe für sich genommen als "neu" zu klassieren sei, und es somit zu einer Gegenüberstellung "Mitspracherecht des Volkes (intern) - Treuepflicht zum Partner (extern)" kommt.

Die Würdigung der Vertragstreue und somit der Interessen der Partner hat m. E. bereits im Rahmen der Bestimmung der Natur der Ausgabe zu geschehen. Hier nun bedarf es eines kurzen Abrisses über die gebundenen Ausgaben und über die von Lehre und Praxis entwickelten Abgrenzungskriterien.

1. Voraussehbarkeit und fehlendes freies Ermessen der Verwaltung als Merkmal der gebundenen Ausgaben

Wie schon früher angetönt sind es insbesondere diese zwei Kriterien, die die Antwort auf die Frage der Natur einer Ausgabe entscheidend beeinflussen.

Zur Voraussehbarkeit ist im Zusammenhang mit innerkantonalen Uebereinkommen keine besondere Betrachtungsweise gegeben. Es kann hiezu auf die heute gefestigte Lehre verwiesen werden, die sich auch in der Praxis der Gerichte niedergeschlagen hat. Die theoretische Umschreibung hält sich daran, dass eine finanzielle Frage dann nicht mehr dem Entscheid der Stimmberechtigten zu unterbreiten sei, wenn sich diese bereits bei Erlass

der Rechtsnorm, auf welche sich die Ausgabe stützt, in einem Gesetzesreferendum über die finanziellen Folgen aussprechen konnten (oder hätten können, wenn die Norm lediglich dem (nicht benützten) fakultativen Referendum unterstand), wobei diese Folgen bei genügender Sorgfalt zu erkennen waren (6). Aus dieser theoretischen Umschreibung haben sich in der Rechtslehre verschiedene Tendenzen entwickelt. Den extremen Möglichkeiten - alles, was zur Verwirklichung eines Gesetzes überhaupt je notwendig werden könnte, ist als gebunden anzusehen (7) - nur die summenmässig aus einem Rechtssatz sich ergebenden Ausgaben sind gebunden (8) - steht die heutige "mittlere" Linie gegenüber, die die staatspolitische Zielsetzung des Finanzreferendums als Ausgangspunkt nimmt (9). Das Resultat allerdings ist somit keineswegs die Mitte der Extreme, sondern eine eher enge Auslegung, geht es doch - wie unter einem andern Gesichtspunkt bereits dargelegt (10) - um Mitwirkung und Mitsprache des Bürgers bei finanziell grossen Lasten. Dies führt einesteils dazu, dass die Voraussehbarkeit einer Ausgabe zwar immer noch als Kriterium erscheint, dass aber das freie Ermessen der Behörden mehr und mehr zum Entscheidungspunkt wird.

(6) Hans Nef, Gutachten betreffend das Finanzreferendum im Kanton Aargau, zit. bei Laur, Finanzreferendum, S. 149, Anm. 4.

(7) Zaccaria Giacometti, Rechtsgutachten über die Frage, ob die Kosten für den Bau einer Turnhalle für die Kantonsschule (Zug) dem Finanzreferendum unterstehen, zit. bei Laur, Finanzreferendum, S. 150, Anm. 10; Giacometti, Kantonales Staatsrecht, S. 532f.

(8) Oscar Witzig, Die Kompetenzen des Zürcher Kantonsrates, Zürcher Diss, Zürich 1912, S. 75.

(9) nämlich die Mitwirkung des Volkes an der Verwaltungstätigkeit.

(10) vgl. 3. Kap.; Laur, Finanzreferendum, S. 33.

Darnach wird jede Aufwendung zur neuen Ausgabe, wenn nach ihrem Rechtsgrund, ihrem Umfang und dem Zeitpunkt, zu dem sie gemacht werden soll, keine umfassende Abstützung auf einen gesetzmässigen Erlass gegeben ist, wenn dem die Ausgabe bewilligenden Organ ein freies Ermessen eingeräumt ist (11). Diese Formulierung, die sich wohl eher dem Extrem zu- neigt, es sei zugunsten des Mitbestimmungsrechts des Volkes die gebundene Ausgabe nur restriktiv als gegeben anzusehen, wird vom Autor allerdings handkehrum wieder abgeschwächt, indem er selbst davon ausgeht, dass das freie Ermessen eigentlich nie ganz auszuschliessen sei (12). Es ist deshalb die Umschreibung von Laur dahingehend zu berichtigen oder ergänzen, dass dann eine neue Ausgabe vorliegt, wenn der bewilligenden Behörde ein erhebliches freies Ermessen zukommt.

Es sei dies an einem Beispiel erläutert, das wohl in Wirklichkeit des öfters zu entscheiden ist: Ein bestehendes Gebäude ist zu renovieren, und es zeigt sich dabei die Gelegenheit, durch Erweiterungsbauten dieses Gebäude den erhöhten Bedürfnissen anzupassen. Es ist nicht schwer aufzuzeigen, dass der an sich zuständigen Behörde sowohl für Renovation wie auch für die Erweiterung des Gebäudes ein Ermessen zukommt. Geht es bei der Renovation darum, etwas Bestehendes, allenfalls einem bestimmten Zweck Gewidmetes, in einem funktionstüchtigen Zustand zu erhalten, so bleibt doch immer noch ein Ermessen, zu welchem Zeitpunkt eine solche vorgenommen werden soll: eine frühzeitige Inangriffnahme mag an Aufwand sparen lassen, setzt aber allenfalls Abschreibungsfristen- oder -quoten herab; eine absehbare technische Entwicklung lässt erkennen,

(11) Laur, Finanzreferendum, S. 151.

(12) Laur, Finanzreferendum, S. 152.

dass ein etwas längeres Zuwarten bessere Leistungen erbringen kann, was wiederum vorübergehend bis zur Inangriffnahme der Arbeiten höhere laufende Unterhaltskosten bedingen kann. Ganz anders aber ist der Umfang des Ermessens beim Erweiterungsbau: allein schon die Frage der Opportunität, ob vergrössert, erweitert werden soll, mag weitgehend eine Ermessensfrage sein; sodann die Frage, in welchem Umfang dies zu geschehen habe. Ueberlegungen auch, ob nicht eine gesamte Neuanlage sinnvoller sei. Das Beispiel vermag die Abstufung im Spielraum des freien Ermessens aufzuzeigen, es zeigt zugleich auch die Schwierigkeit, um nicht zu sagen Unmöglichkeit einer Abgrenzung in der Theorie; in der Praxis lässt sie sich unter Zugrundelegen der konkreten Situation wohl vornehmen.

2. Die Interessen der Vertragspartner als entscheidendes Kriterium für die Bindung des freien Ermessens

Für den interkantonalen Bereich nun ist das freie Ermessen, das über die Natur der Ausgabe zu entscheiden vermag, noch dadurch beeinflusst, vor allem eingeschränkt, dass als zu beachtende und zu wertende Komponente die Pflicht zur Wahrung der Interessen der Vertragspartner hinzukommt, und dies allenfalls mit einem solchen Gewicht, dass sie die andern Entscheidungskriterien zu einer wesentlich geringeren Bedeutung herabzumindern vermag.

Halten wir uns an das eingangs dieses Kapitels zitierte Beispiel aus der bundesgerichtlichen Rechtsprechung (13): Der Ausbau eines bestehenden Seminargebäudes durch Aufstockung stand zur Debatte. Der Kantonsrat, der den hiefür notwendigen und die Grenze des obligatorischen Finanz-

(13) BGE 95 I 213ff.

referendums eindeutig überschreitenden Betrag nicht zur Volksabstimmung vorlegte, begründete dies u.a. damit, die von ihm beschlossene Aufstockung stelle die zweckmässigste und wirtschaftlich günstigste Art dar, um die dem Kanton aus Konkordaten mit andern Kantonen entstandene Pflicht zur Stellung von Schulraum zu erfüllen (und widerlegte noch Gegenprojekte). Das Gericht hielt gerade diese Ueberlegungen in rechtlicher Hinsicht für verfehlt und führte dazu aus, dass (die anerkannte) Unerlässlichkeit einer Ausgabe nicht der Gebundenheit gleichzusetzen sei (14). Da gemäss Lehre und Praxis im übrigen die Gebundenheit nicht vorliege, müsse die Ausgabe dem Stimmbürger zum Entscheid unterbreitet werden. "Sollte diese Ausgabe in der Volksabstimmung abgelehnt werden, so könnte dies freilich die Verwaltung zwingen, zur Aufrechterhaltung des Schulbetriebes und zur Erfüllung der in den Staatsverträgen übernommenen Verpflichtungen provisorische Notlösungen zu treffen, die unter Umständen zu unwirtschaftlichen Aufwendungen führen. Ob es sich rechtfertigt, dies in Kauf zu nehmen, hat jedoch nicht der Kantonsrat oder das Bundesgericht, sondern der Stimmbürger zu entscheiden. Es handelt sich dabei um den Preis, welchen der Kanton für die Aufrechterhaltung seiner demokratischen Einrichtungen zu zahlen bereit sein muss." (15)

Diese abschliessende und hehre Darstellung und Verteidigung unserer demokratischen Einrichtungen schiesst am Ziel vorbei! Mit keiner Bemerkung ist das Bundesgericht auf die Interessewahrung der Bündnispartner eingegangen, und dies wäre mehr als angezeigt gewesen. Man mag davon ausgehen, dass für den vorliegenden Fall alle Beiträge der Vertragspartner in

(14) BGE 95 I 222

(15) BGE 95 I 223

der interkantonalen Vereinbarung fixiert waren, indem feste Annuitäten pro Schüler und einmalige Beiträge an Erweiterungsbauten vorgesehen waren, weshalb die Interessen der Partner nicht davon berührt würden, welche finanziellen Kapriolen sich die Stimmbürger des Sitzkantons allenfalls leisteten. (Aus dieser Einstellung heraus mag dem Entscheid gefolgt werden.) Immerhin müsste bedacht werden, ob nicht dadurch eine spätere Neufestsetzung der Beiträge der einzelnen Partner zu deren Ungunsten sich auswirken müsste.

Sobald jedoch in einem interkantonalen Vertragswerk Betriebs- und Unterhaltsbeiträge für eine gemeinsame Institution nicht summenmässig festgehalten sind, sondern sich nach dem Aufwand des Sitzkantons hiefür richten müssen, wenn sich auch das Schulgeld dem anzupassen hat, so fällt das freie Ermessen der Behörden des Sitzkantons weitgehend dahin; es besteht kein erhebliches freies Ermessen mehr. Die Pflicht, die Interessen der Vertragspartner zu wahren, zwingt zu den zweckmässigsten Lösungen, denn sowohl Rechtsgrund, Umfang und Zeitpunkt der Ausgabe sind nicht mehr dem freien Ermessen und Entscheid der Behörde unterstellt, die sie zu beschliessen hat, nimmt diese die mit dem Abschluss eines Vertragswerkes übernommene Verpflichtung genügend ernst. Und eine wirklich zweckmässige Lösung umschliesst allenfalls auch Aufwendungen, die innerkantonal gesehen zweifellos dem Finanzreferendum unterstehen.

Dass dadurch demokratische Einrichtungen in einzelnen Kantonen ausgeschaltet werden, muss in Kauf genommen werden; dies ist der Preis, den ein Kanton für die kooperative Lösung ihm zukommender Aufgaben zu zahlen bereit sein muss, ein Preis allerdings, der bei Abwägung der gesamten Interessenlage des Kantons nicht allzu hoch zu veranschlagen ist: Neben der unbestrittenen Aufwandverminderung für den einzelnen Kanton

(was den Steuerzahler vor allem interessieren dürfte) ist vor allem die eminent politische Tatsache zu erwähnen, dass auf diesem Wege den Kantonen Sachgebiete erhalten bleiben können, an deren alleiniger Bewältigung kleinere Glieder des Bundes scheitern würden. Dies hat schon oft zur Ueberwälzung solcher Aufgaben und der damit verbundenen Kompetenz an den Bund geführt (was dem "Schweizer" schwer zu schaffen machen dürfte). Bei Betonung des Instituts direkt-demokratischer Entscheidungen mag es sich darum handeln, das kleinere Uebel zu wählen; steht aber der Gedanke eines echten und funktionsfähigen Föderalismus im Vordergrund, eines Föderalismus, der nicht nur die einzelnen Glieder als Träger von Aufgaben sieht, sondern sich darüber hinaus zur Bewältigung von Problemen in grössern Regionen verpflichtet fühlt, so wird die Beschränkung der Mitsprache des Einzelnen nicht schwer wiegen.

EXKURS: Der interkantonale Verband

Ausgehend von der Feststellung, dass interkantonale Anstalten nur dann als zulässig anzusehen sind, wenn durch deren Errichtung nicht die demokratischen Rechte beeinträchtigt werden (16), kann sich auf Grund der eben gemachten Ausführungen über die Finanzkompetenz die Frage stellen, ob bei Beachtung der entwickelten Grundsätze über die Gebundenheit einer Ausgabe im interkantonalen Bereich nicht eine Einschränkung des Mitspracherechts des Stimmbürgers vorliegt, die eine interkantonale Anstalt als unzulässig erscheinen lässt. Die Einschränkung demokratischer Rechte ist durch die Bundesverfassung (Art. 6 lit. b BV) nur so weit verboten, als es um das Gesetzgebungsverfahren geht; das Verwaltungsreferendum ist darin nicht enthalten. Aus kantonalrechtlicher Sicht hingegen mag sich eine Einschränkung, wie im Beispiel BGE 95 I 213ff. aufgezeigt, ergeben, dies allerdings nicht durch das Konkordat oder die dadurch begründete Anstalt, sondern aus dem Wesen der interkantonalen Anstalt an sich.

Die Gebundenheit einer Ausgabe im innerkantonalen Bereich ergibt sich aus dem Wesen der Ausgabe; jede Ausgabe, die ihren Rechtsgrund in einer Gesetzesbestimmung hat und deren Anfall bereits damals erkennbar und voraussehbar war, als die Gesetzesbestimmung in Kraft trat, ist gebunden. Das heisst aber auch, dass eine Gesetzesbestimmung nur gerade zu dem Zweck erlassen werden kann, eine bestimmte Ausgabe als gebunden zu erklären (z.B. in einem Fondsgesetz). Der Charakter einer Ausgabe kann sich somit auf verschiedenem Weg aus dem Gesetz ergeben, indirekt unter Beachtung der von Lehre und Praxis entwickelten Grundsätze oder direkt aus dem Gesetz selbst. Dass die innerkantonal gültigen Grundsätze über

(16) vgl. vorn 2. Kap. II.; Häfelin, Föderalismus, S. 665f.

die Natur einer Ausgabe durch eine interkantonale Vereinbarung geändert werden können, ergibt sich aus unsern Ueberlegungen; dies kann für den Bereich von Ausgaben, die auf Grund einer interkantonalen Zusammenarbeit anfallen, demnach sowohl durch ein Gesetz als auch durch ein Konkordat geschehen. Es bedarf im zweiten Fall nicht einmal einer besondern Bestimmung im Konkordat, sondern dies fliesst aus dem Wesen der interkantonalen Zusammenarbeit heraus, wie wir dies entwickelt haben. Der Stimmbürger befindet deshalb bei einer Abstimmung über einen interkantonalen rechtsetzenden Vertrag (Konkordat) auch bereits darüber, ob für die Frage der Gebundenheit einer künftigen Ausgabe andere Entscheidungskriterien massgebend sein sollen.

Dadurch aber wird die Problematik der Einschränkung demokratischer Rechte - im schweizerisch weiten Sinn - wohl juristisch, nicht aber praktisch gelöst, und es könnte sich hieraus ein weiterer psychologischer Widerstand gegen interkantonale Institutionen ergeben, diesmal nicht vom Bunde her (17), sondern aus den Kantonen bzw. von ihren Stimmbürgern her. Eine Lösung, die die typisch schweizerische Ausgestaltung der Demokratie zu berücksichtigen in der Lage ist, kann allerdings über die Einführung von mit Autonomie versehenen überkantonalen Regionalverbänden, von interkantonalen Verbänden, gefunden werden. Solche Zusammenschlüsse von Kantonen - oder auch nur von Teilen von Kantonen - zur Erreichung gemeinsamer Ziele und Erfüllung gemeinsamer Aufgaben könnten ohne jede Beeinträchtigung der Rechte des Bürgers tätig sein (18).

(17) vgl. 1. Kap. I. 1.

(18) vgl. für (innerkantonale) Regionalverbände Alfred Hermann Müller, Rechtsträger für regionale Aufgaben, Zürcher Diss, Basel 1967.

Es bedarf hiezu nicht nur einer Aenderung der Bundesverfassung, die nur die Kantone als autonome Gebietskörperschaften kennt, sondern ebenso sehr Anpassungen der kantonalen Verfassungen, dies sowohl hinsichtlich der Möglichkeit, nur Teile des Kantonsgebietes und somit lediglich Teile des Stimmvolkes an einer interkantonalen Zusammenarbeit teilnehmen zu lassen, als auch in bezug auf eine Angleichung der Volksrechte unter den einzelnen Kantonen. Bei Einsicht in die Sachlage könnten dann allerdings solche interkantonalen Verbände, die für die verschiedenen Aufgaben auch eine verschiedene Ausgestaltung in räumlicher wie organisatorischer Richtung aufweisen sollte, einen wesentlichen Beitrag zur Stärkung des Föderalismus in der Schweiz leisten.

Solche interkantonale Verbände scheinen für die Bewältigung der verschiedensten Aufgaben als wünschenswert. Im Vordergrund mögen Aufgaben aus dem Erziehungswesen stehen, doch ist von der Aufgabe her wohl keine Begrenzung zu sehen als diejenige der Kompetenz. So können wir uns interkantonale Verbände vorstellen, die als Träger von höhern Schulen (z.B. Technikum Rapperswil mit Einzugsgebieten aus den Kantonen Schwyz, St. Gallen und Zürich), von kulturellen Institutionen (z.B. in Schaffhausen unter Einbezug von Teilen der Kantone Thurgau und Zürich) oder von Verkehrsmitteln (z.B. Verkehrsverbund Limmattal mit aargauischer und zürcherischer Beteiligung) wirken.

Diese Beispiele gehen von Problemen aus, die heute zur Diskussion stehen. Es liesse sich die Reihe wohl erweitern, doch geht es darum zu zeigen, dass schon heute der Problemkreis "Interkantonaler Verband" angepackt werden sollte. Weitere Aufgaben werden anfallen und bedürfen einer Bewältigung, die durch den einzelnen Kanton nicht mehr gewährleistet sein mag.

LITERATURVERZEICHNIS

- Jean-François AUBERT, Traité de droit constitutionnel suisse, Paris/Neuchâtel 1967
- Otto BACHOF / Gunter KISKER, Rechtsgutachten zur Verfassungsmässigkeit des Staatsvertrages über die Errichtung der Anstalt "Zweites Deutsches Fernsehen", Schriftenreihe des Zweiten Deutschen Fernsehens, Heft 2, Mainz 1965
- Arnold BOLLE, Das Interkantonale Recht, Die völkerrechtlichen Beziehungen der Kantone der Eidgenossenschaft unter sich, Zürcher Diss, La Chaux-de-Fonds 1907
- Werner BRAUNSCHWEIG, Zum Problem der Aufsicht des Bundes über die Kantone, Basler Diss, 1945
- Marcel BRIDEL, Précis de droit constitutionnel et public suisse, Lausanne 1959/65
- Werner BÜHLER, Begriff und Formen der öffentlich-rechtlichen Anstalt als verwaltungsrechtlichem Institut, Zürcher Diss, Aarau 1929
- Walther BURCKHARDT, Kommentar der Schweizerischen Bundesverfassung vom 29. Mai 1874, 3. Aufl. Bern 1931
- ders., Organisation der Rechtsgemeinschaft, 2. Aufl. Zürich 1944
- Anita CELLIER, Beitrag zur Lehre von der Souveränität, Die staatsrechtliche Natur der Glieder eines Bundesstaates, Zürcher Diss, Berlin 1937
- Remo CEREGHETTI, Die Ueberprüfung der Kantonsverfassungen durch die Bundesversammlung und das Bundesgericht, Zürcher Diss, Winterthur 1956
- Hans ESCHER, Das Finanzreferendum in den schweizerischen Kantonen, Zürcher Diss, Aarau 1943
- Antoine FAVRE, Droit constitutionnel suisse, Fribourg 1966
- Fritz FLEINER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Tübingen 1923
- ders., Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts, 8. Aufl. Tübingen 1928
- Fritz FLEINER / Zaccaria GIACOMETTI, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Zürich 1949
- Thomas FLEINER, Neue Formen föderalistischer Zusammenarbeit in den Vereinigten Staaten, der Bundesrepublik Deutschland und der Schweiz, in Schweizerische Rundschau 65 (1966), S. 641ff.

- Zaccaria GIACOMETTI, Das Staatsrecht der Schweizerischen Kantone, Zürich 1941
- ders., Gutachten über die Frage der formellen und materiellen Rechtmässigkeit betr. eine interkantonale Vereinbarung über die Kontrolle der Heilmittel ..., 15. August 1939
- André GRISEL, Droit administratif suisse, Neuchâtel 1970
- Margrit GUT, Staatsrechtliche Streitigkeiten zwischen den Kantonen und ihre Beilegung, Zürcher Diss, Affoltern am Albis 1942
- Wilhelm HAEGERT, Organe der Länder auf Bundesebene? in Neue Juristische Wochenschrift 14 (1961), S. 1137ff.
- ders., Verfassungsrechtliche Fragen des Zweiten Deutschen Fernsehens, in Neue Juristische Wochenschrift 17 (1964), S. 12ff.
- Ulrich HÄFELIN, Der kooperative Föderalismus in der Schweiz, in Zeitschrift für Schweizerisches Recht, NF 88/II (1969), S. 549ff.
- Yvo HANGARTNER, Nationalstrassen und kantonale Polizeihöhe, in Verwaltungspraxis 1966 Heft 11, S. 291ff.
- Hans HUBER, Rechtsgutachten über die Rechtsnatur der Interkantonalen Kontrollstelle für Heilmittel ..., 2. September 1953
- Max IMBODEN, Die Staatsformen, Versuch einer psychologischen Deutung staatsrechtlicher Dogmen, Basel 1959
- ders., Die politischen Systeme, Basel 1962
- ders., Die staatsrechtliche Problematik des schweizerischen Föderalismus, in Zeitschrift für Schweizerisches Recht, NF 74/I (1959), S. 209ff.
- Werner KÄGI, Die Verfassung als rechtliche Grundordnung des Staates, Zürcher Habil, Zürich 1945
- ders., Vom Sinn des Föderalismus, in Jahrbuch "Die Schweiz" Helvetischen Gesellschaft (NHG) 1944, S. 12ff.
- ders., Der Föderalismus hat auch eine Zukunft, in Jahrbuch "Die Schweiz" der NHG 1964, S. 104ff.
- Hanspeter KEHRLI, Interkantonales Konkordatsrecht, Zürcher Diss, Bern 1968
- Werner LATSCHA, Die Delegation von Rechtssetzungskompetenzen vom Bund an die Kantone, Zürcher Diss, Winterthur 1953
- Ernst Martin LAUR, Das Finanzreferendum im Kanton Zürich, Zürcher Diss, Zürich 1966

- Hans Jürg MEYER, Die Mitwirkungsrechte der Bundesglieder in der Schweizerischen Eidgenossenschaft, in Basler Studien zur Rechtswissenschaft, Heft 47 (1957)
- Otto MAYER, Deutsches Verwaltungsrecht, 3. Aufl. München/Leipzig 1924
- Alfred Hermann MÜLLER, Rechtsträger für regionale Aufgaben, Zürcher Diss, Basel 1967
- Hans NAWIASKY, Der Bundesstaat als Rechtsbegriff, Tübingen 1920
- Hans NEF, Rechtsgutachten betreffend das Finanzreferendum im Kanton Aargau, Separatdruck 1948
- Marguerite PAUR, Der Abschluss von Staatsverträgen im Bundesstaat, Zürcher Diss, Zürich 1938
- Alois PFISTER, Kompetenzdelegation des Bundes an die Kantone, Auto- bahnpolizei und Verfassung, in Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung 68 (1969), S. 81ff.
- William E. RAPPARD, Die Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 1948 (Übersetzung)
- William Gorham RICE, Law among States in Federacy, A Survey of Decisions of the Swiss Federal Tribunal in Intercantonal Controversies, Appleton 1959
- Karl RÖTHLISBERGER, Die Anwendung völkerrechtlicher Normen durch das Bundesgericht bei der Entscheidung staatsrechtlicher Streitigkeiten zwischen den Kantonen, Basler Diss, 1949
- Eduard RÜBEL, Der kommunale Zweckverband nach zürcherischem Recht, Zürcher Diss, Aarau 1936
- Erwin RUCK, Schweizerisches Verwaltungsrecht, 2. Aufl. Zürich 1939/42 ders., Schweizerisches Staatsrecht, Zürich 1939
- Walter RUDOLF, Bund und Länder im aktuellen deutschen Verfassungsrecht, Bad-Homburg/Berlin/Zürich 1968
- Wilfried SCHAUMANN, Verträge zwischen Gliedstaaten im Bundesstaat, in Veröffentlichungen der Vereinigung Deutscher Staatsrechtslehrer Heft 19 (1961), S. 86ff.
- Hans SCHNEIDER, Verträge zwischen Gliedstaaten im Bundesstaat, in Veröffentlichungen der Vereinigung Deutscher Staatsrechtslehrer Heft 19 (1961), S. 1ff.

- Peter SCHNEIDER, Rechtsgutachten zur verfassungsrechtlichen Beurteilung des Staatsvertrages über die Errichtung der Anstalt des öffentlichen Rechts "Zweites Deutsches Fernsehen" vom 6. Juni 1961, in Schriftenreihe des Zweiten Deutschen Fernsehens, Heft 3, Mainz 1965, S. 51ff.
- Hans Rudolf SCHWARZENBACH, Grundriss des allgemeinen Verwaltungsrechts, 3. Aufl. Bern 1968
- Martin USTERI, Theorie des Bundesstaates, Zürcher Diss, Zürich 1954
- Eduard VON WALDKIRCH, Rechtsgutachten betreffend die "Interkantonale Vereinbarung über die Kontrolle der Heilmittel", 18. November 1954
- Kenneth C. WHEARE, Modern Constitutions, London 1966/67
- ders., Föderative Regierung, München 1959 (Uebersetzung)
- Peter WIDMER, Normkonkurrenz und Kompetenzkonkurrenz im schweizerischen Bundesstaatsrecht, Die Bundestreue als Schranke der kantonalen Kompetenzausübung, Zürcher Diss, Winterthur 1966
- Oscar WITZIG, Die Kompetenz des Zürcher Kantonsrates, Zürcher Diss, Zürich 1912
- Felix WÜST, Die interkantonale Vereinbarung über die Kontrolle der Heilmittel vom 16. Juni 1954 ..., Muri 1969 (St. Galler Diss)

CURRICULUM VITAE

Geboren wurde ich am 26. September 1936 in Zürich, wo ich auch meine Jugendjahre mit Primarschule und den ersten Gymnasialklassen verbrachte. Anschliessend besuchte ich das Gymnasium am Kollegium St. Fidelis in Stans, wo ich 1956 die Matura Typus A bestanden habe.

Vorerst wandte ich mich hierauf dem Studium der Pharmazie zu und war auch als Apothekerassistent tätig. 1962 begann ich das Jus-Studium an der Universität Zürich, welche mich 1967 zum lic.iur. promovierte.

Praktische Tätigkeit am Gericht, in einer Rechtsanwaltspraxis und bei einer Versicherungs-Gesellschaft vervollständigten die Ausbildung; 1971 erwarb ich das zürcherische Anwaltspatent.

Seit 1965 verheiratet, bin ich inzwischen Vater dreier Söhne geworden.

